



FÖRENINGSFRIHET OCH TERRORISTORGANISATIONER

DEL BETÄNKANDE AV
2020 ÅRS GRUNDLAGSKOMMITTÉ



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:15

Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Delbetänkande av 2020 års grundlagskommitté

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:15

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0045-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén skulle också utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism (dir. 2020:11).

Som ordförande i kommittén förordnades samma dag justitierådet och ordföranden i Högsta domstolen Anders Eka. Den 18 mars 2020 förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Bo Broman (SD), Hans Ekström (S), Karin Enström (M), Camilla Hansén (MP) och Gustaf Lantz (S), f.d. EU-kommissionären Cecilia Malmström (L), riksdagsledamöterna Linda Modig (C), Azadeh Rojhan Gustafsson (S) och Tuve Skånberg (KD), partisekreteraren Gunnar Strömmer (M) samt riksdagsledamöterna Mia Sydow Mölleby (V) och Per Söderlund (SD).

Den 18 mars 2020 förordnades som sakkunniga f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, numera ämnesrådet Emma Pleiner och numera rättschefen David Törngren. Den 14 januari 2021 entledigades David Törngren och i stället förordnades numera kansli- rådet Tove Axelsson.

Som experter i arbetet i fråga om föreningsfriheten förordnades för tiden den 1 maj 2020 till 15 mars 2021 advokaten Percy Bratt, justitierådet Thomas Bull, professorn Anna Jonsson Cornell, numera ämnesrådet Therese Thorblad och kammaråklagaren Karolina Wieslander.

Den 16 mars 2020 anställdes som huvudsekreterare hovrättsrådet tillika vice ordföranden Daniel Gustavsson. Som sekreterare anställdes den 6 april 2020 kammarrättsassessorn Jens Andersson och hovrättsassessorn Per-Ola Cullin samt den 14 april 2020 hovrättsassessorn Viktoria Börstell.

Kommittén har antagit namnet 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04).

Härmed överlämnar kommittén delbetänkandet *Föreningsfrihet och terroristorganisationer* (SOU 2021:15). Det förslag som här presenteras grundas på en bred majoritet inom kommittén. En reservation har avgetts och även ett särskilt yttrande.

Stockholm i mars 2021

Anders Eka

Bo Broman

Hans Ekström

Karin Enström

Camilla Hansén

Gustaf Lantz

Cecilia Malmström

Linda Modig

Azadeh Rojhan Gustafsson

Tuve Skånberg

Gunnar Strömmer

Mia Sydow Mölleby

Per Söderlund

/Daniel Gustavsson
Jens Andersson
Viktoria Börstell
Per-Ola Cullin

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Summary	19
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	27
2 Uppdraget och genomförandet	29
2.1 Uppdraget.....	29
2.2 Genomförandet.....	30
3 Föreningsfriheten enligt regeringsformen	33
3.1 Inledning.....	33
3.2 Allmänt om fri- och rättighetsreglerna.....	33
3.2.1 Bakgrund.....	33
3.2.2 Översiktligt om 2 kap. regeringsformen.....	36
3.3 De positiva opinionsfriheterna.....	37
3.3.1 Bakgrund.....	37
3.3.2 Allmänt om skyddets omfattning	38
3.3.3 Allmänt om skyddets styrka.....	42
3.4 Föreningsfriheten.....	46
3.4.1 Skyddets omfattning	46
3.4.2 Skyddets styrka.....	48

4	Föreningsfriheten enligt europarätten	51
4.1	Inledning	51
4.2	Europakonventionen	51
4.2.1	Allmänt om Europakonventionen	51
4.2.2	Föreningsfriheten i Europakonventionen	52
4.3	EU-stadgan	57
4.3.1	Allmänt om EU-stadgan	57
4.3.2	Föreningsfriheten i EU-stadgan	58
5	Rättslig reglering av terrorism	61
5.1	Inledning	61
5.2	Förenta nationerna	61
5.3	Europeiska unionen	64
5.4	Europarådet	67
5.5	Financial Action Task Force	69
5.6	Sanktionsregimer och terrorlistning	69
5.6.1	Den rättsliga grunden för sanktioner	69
5.6.2	Sanktionsregimer mot terrorism	70
5.7	Sveriges terroristlagstiftning	73
5.7.1	Utlänningslagstiftningen – en kort historik	73
5.7.2	Finansieringslagen	75
5.7.3	Terroristbrottslagen	78
5.7.4	Rekryteringslagen	81
5.7.5	Förslag till en ny terroristbrottslag	87
5.8	Särskilt om förhållandet till internationell humanitär rätt	87
6	Om föreningsfriheten och deltagande i en terroristorganisation	91
6.1	Inledning	91

6.2	Förslaget om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation	91
6.2.1	Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62).....	91
6.2.2	Remissyttranden.....	99
6.2.3	Lagrådsremissen.....	99
6.3	Lagrådets yttrande den 20 mars 2019	101
6.4	Straffansvar för samröre med en terroristorganisation	108
7	Rättsläget i vissa andra länder	111
7.1	Inledning.....	111
7.2	Danmark.....	111
7.2.1	Föreningsfrihet	111
7.2.2	Straffrättslig lagstiftning mot terrorism.....	114
7.3	Finland.....	115
7.3.1	Föreningsfrihet	115
7.3.2	Straffrättslig lagstiftning mot terrorism.....	119
7.4	Norge.....	121
7.4.1	Föreningsfrihet	121
7.4.2	Straffrättslig lagstiftning mot terrorism.....	123
7.5	Estland.....	125
7.5.1	Föreningsfrihet	125
7.5.2	Straffrättslig lagstiftning mot terrorism.....	127
7.6	Nederländerna.....	128
7.6.1	Föreningsfrihet	128
7.6.2	Straffrättslig lagstiftning mot terrorism.....	129
7.7	Spanien.....	131
7.7.1	Föreningsfrihet	131
7.7.2	Straffrättslig lagstiftning mot terrorism.....	133
7.8	Storbritannien	134
7.8.1	Föreningsfrihet	134
7.8.2	Straffrättslig lagstiftning mot terrorism.....	134

7.9	Tyskland.....	136
7.9.1	Föreningsfrihet.....	136
7.9.2	Straffrättslig lagstiftning mot terrorism	139
8	Kommitténs överväganden och förslag.....	141
8.1	Inledning	141
8.2	Föreningsfriheten och deltagande i terroristorganisationer	142
8.2.1	Föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i terroristorganisationer.....	143
8.2.2	De nuvarande begränsningsändamålen	148
8.3	Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas	152
8.3.1	Vissa utgångspunkter.....	152
8.3.2	Starka skäl talar för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten.....	157
8.4	En begränsningsregel som tar sikte på terrorism införs	160
8.5	Om tillämpningen av den nya regeln	166
9	Genomförande av förslaget.....	171
9.1	Konsekvenser.....	171
9.2	Ikraftträdande m.m.....	171
10	Författningskommentar	173
10.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	173
	Reservation	181
	Särskilt yttrande.....	183
	Bilaga	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:11	187

Förkortningar

1973 års terroristlag	lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund
1989 års terroristlag	lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlag)
2002 års terrorismrambeslut	Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF)
Amsterdamfördraget	Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
bet.	betänkande
CODEXTER	Committee of Experts on Terrorism
dir.	kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
EU-fördraget	Fördraget om Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europarådets terrorismkonvention	Europarådets konvention om förebyggande av terrorism
FATF	Financial Action Task Force
finansieringslagen	lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall
FN	Förenta Nationerna
JO	Riksdagens ombudsmän
JuU	Justitiekottet
KU	Konstitutionsutskottet
Lissabonfördraget	Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
prop.	proposition
ref.	referat
rekryteringslagen	lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
terrorismdiriktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF
terroristbrottslagen	lagen (2003:148) om straff för terroristbrott
Venedigkommissionen	European Commission for Democracy through Law (Europeiska kommissionen för demokrati genom lag)

Sammanfattning

Bakgrund

I 2 kap. regeringsformen regleras skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten får enligt 20 § begränsas genom lag. En sådan begränsning får dock enligt den allmänna begränsningsramen i 21 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Dessutom följer det av 24 § andra stycket att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller 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.

I februari 2019 föreslog regeringen i lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation bl.a. att det skulle bli straffbart att delta i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Regeringen bedömde att ett sådant straffstadgande inte innebar en begränsning av föreningsfriheten. Den bedömningen grundades i huvudsak på ståndpunkten att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet och att de i förslaget straffbelagda gärningarna inte utgjorde sådan verksamhet.

Lagrådet delade inte denna uppfattning utan ansåg att övervägande skäl talade för att förslaget innebar en begränsning av föreningsfri-

heten. Vidare konstaterade Lagrådet att frågan om det enligt 2 kap. regeringsformen fanns förutsättningar för en sådan begränsning inte hade aktualiserats i ärendet. Därför kunde Lagrådet inte tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning.

Regeringen har därefter i prop. 2019/20:36 – som avsåg införandet av ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation – redovisat bedömningen att en kriminalisering av deltagande som stödjer sig på den befintliga begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv. Regeringen har därför inte gått vidare med förslaget om att införa ett s.k. deltagandebrott.

Utredningens uppdrag

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.

Föreningsfrihetens tillämpningsområde

När det gäller föreningsfrihetens tillämpningsområde konstaterar kommittén att regeringsformens ordalydelse inte ger stöd för slutsatsen att föreningsfriheten endast omfattar lovlig verksamhet. Frågan är om ett sådant synsätt i stället kan anses följa av en tolkning av grundlagen.

En tolkning som innebär att föreningsfriheten endast omfattar lovlig verksamhet rymmer emellertid mindre väl med det förhållandet att de befintliga begränsningsmöjligheterna har införts just för att möjliggöra begränsningar i föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt viss olovlig verksamhet. Ett ytterligare argument mot en outtalad begränsning av detta slag är att 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen inte innehåller någon begränsningsgrund

som gör det möjligt att inskränka föreningsfriheten efter mer allmänna överväganden. Till detta ska läggas att lagstiftaren när det gäller den angränsande mötesfriheten uttryckligen har avvisat tanken på att begränsa den friheten till att endast avse möten med lagliga syften eftersom det skulle göra grundlagsskyddet helt beroende av innehållet i vanlig lagstiftning. Det är, som Lagrådet anförde, inte troligt att en sådan ordning underförstått skulle gälla på föreningsfrihetens område när samma tanke har avvisats i fråga om mötesfriheten.

Det finns uttalanden i förarbetena till regeringsformen som talar för att syftet med en viss verksamhet skulle kunna ha betydelse för om skyddet för föreningsfriheten är tillämpligt eller inte. Vad som då avses är främst ett uttalande om att det ligger i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga. Detta skulle kunna uppfattas som att en lagstiftningsåtgärds inverkan på den fria åsiktsbildningen kan påverka bedömningen av om åtgärden begränsar föreningsfriheten.

Innebörden av de aktuella förarbetsuttalandena är dock långt ifrån självklar. En tillämpning som bygger på att fri- och rättighetsskyddet efter en uttolkning av delvis motsägelsefulla uttalanden i förarbeten ges en snävare innebörd än vad som framgår av bestämmelsens ordalydelse kan ifrågasättas från flera utgångspunkter. Regeringsformens fri- och rättighetsskydd ska tolkas generöst till den enskildes fördel. En tolkning av förarbetena som innebär att föreningsfriheten inte lägger hinder i vägen för ett deltagandebrott av det slag som föreslogs skulle på ett tydligt sätt snäva in grundlagsskyddet till den enskildes nackdel.

Mot denna bakgrund kommer kommittén, i likhet med Lagrådet, till slutsatsen att den grundlagsskyddade föreningsfriheten även omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. En bestämmelse i lag om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation skulle således innebära en begränsning av föreningsfriheten.

De nuvarande begränsningsändamålen

I dagsläget finns två begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Det första rör ”sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur” och infördes i första hand för att ge grundlagsstöd åt bestämmelsen i nuvarande 18 kap. 4 § brottsbalken om olovlig kårverksamhet. Det straffstadgandet tar sikte på sammanslutningar som kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka. Enligt kommitténs mening ger varken författningstexten eller förarbetsuttalanden stöd för att begränsningsregeln i något väsentligt hänseende skulle vara mer omfattande än vad som följer av bestämmelsen om olovlig kårverksamhet. Det finns inte heller uttalanden i domstolspraxis eller i den juridiska litteraturen som talar för en sådan tillämpning av regeln.

Det andra ledet av den nuvarande bestämmelsen (”innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande”) infördes för att grundlagen inte skulle lägga hinder i vägen för uppfyllande av Sveriges åtaganden enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention.

Enligt kommittén kan de befintliga begränsningsmöjligheterna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen inte läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innebär begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Det framstår som fullt tänkbart att det kan finnas sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och som är av militär eller liknande natur eller vilkas verksamhet samtidigt innebär rasistiskt motiverad förföljelse. Det står dock samtidigt klart att inte alla sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism omfattas av dessa begränsningsändamål.

Möjligheten att begränsa föreningsfriheten bör utökas

Skyddet för föreningsfriheten är ett centralt inslag i rättighetsskyddet. Ett vidgat utrymme för att begränsa föreningsfriheten bör endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Det står klart att terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt. Enligt kommittén bör det finnas breda möjligheter att ingripa mot terrorism och situationer kan

uppstå där det är motiverat att vidta åtgärder som tar direkt sikte på terroristorganisationer.

Till detta kommer att terrorism inte sällan har internationella inslag och kan beröra flera olika rättsordningar. Ett omfattande straffrättsligt samarbete mellan olika länder har därför pågått sedan lång tid. Sverige står ganska ensamt med en ordning som inte ger möjlighet till lagstiftning som straffbelägger deltagande i en terroristorganisation eller innebär förbud mot organisationer av det slaget. I andra länder har som regel bestämmelser på grundlagsnivå om föreningsfrihet inte ansetts hindra sådan lagstiftning. EU-kommissionen har påpekat att den svenska regleringen medför en risk för att deltagande i en terroristorganisations aktiviteter förblir ostraffat. Det finns i och för sig inga uppgifter om att den nuvarande regleringen skulle ha medfört att Sverige behövt avstå från att delta i internationellt samarbete mot terrorism. De internationella aspekterna är dock viktiga och 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 länder och som utan närmare diskussion kan konstateras vara i linje med de krav som följer av EU-rätten.

Det aktuella rättsområdet är dessutom komplext och en bestämmelse på grundlagsnivå som gör det möjligt att begränsa föreningsfriheten i förhållande till terroristorganisationer kan ha betydelse genom att bidra till ökad klarhet när det gäller lagstiftningen på terroristområdet.

Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att de skäl som talar för att lagstiftaren ska ges en möjlighet att genom begränsningar i föreningsfriheten kunna ingripa mot sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism är påtagligt starkare än de argument som kan anföras emot en sådan ordning. En möjlighet att i lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sådana sammanslutningar bör därför införas.

Utformningen av den nya begränsningsregeln

En förutsättning för införandet av en ny regel som ger möjlighet att begränsa föreningsfriheten är att den blir väl avgränsad och inte mer långtgående än vad som är nödvändigt. Samtidigt ska regeln täcka in och ge ett otvetydigt grundlagsstöd åt begränsningar på lagnivå av föreningsfriheten i förhållande till terroristorganisationer.

En fråga som kommittén har övervägt är om begreppet ”terrorism” bör användas i grundlagstexten eller om andra ord eller formuleringar bör väljas. Ett grundläggande krav på ett begrepp som införs i regeringsformen bör vara att det har en innebörd som är tydlig och vedertagen samt en betydelse som kan förväntas bestå över en längre tid. Kommittén anser att terrorism har en så etablerad betydelse att ordet bör kunna användas i grundlagen, och då med den innebörden att det avser utförandet av viss allvarlig brottslighet för sådana terroristsyften som anges i bl.a. EU:s terrorismdirektiv och den svenska terroristbrottslagen. När det gäller den närmare innebörden av terrorismbegreppet får frågan om synen på s.k. motståndsrörelser samt intresset av att säkerställa en vid yttrande- och åsiktsfrihet vägas in. Även innehållet i den internationella humanitära rätten kan ha betydelse.

Som ett resultat av det internationella straffrättsliga lagstiftningssamarbetet finns det i svensk rätt i dag flera särskilda straffstadganden som tar sikte på s.k. anknytningsbrottslighet (finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte). Enligt kommittén bör föreningsfriheten kunna inskränkas även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt sådan brottslighet under förutsättning att organisationen bedriver verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism. För att ge utrymme för lagstiftning som riktar sig även mot sådana organisationer bör det i en ny begränsningsregel inte enbart anges att den avser sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism utan regeln bör dessutom uttryckligen omfatta organisationer som understödjer terrorism. På det sättet kan också gränsdragningsfrågor undvikas.

Kommittén föreslår mot den här bakgrunden att det införs en ny regel som ger möjlighet till inskränkning av föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Den nya regeln placeras i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som en del av den befintliga begränsningsbestämmelsen.

Tillämpningen av den nya begränsningsregeln

Enligt den föreslagna begränsningsregeln ges lagstiftaren ett utrymme att införa åtgärder som innebär att föreningsfriheten begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Alla sådana åtgärder måste vara förenliga med den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § regeringsformen samt med artikel 11 i Europakonventionen, något som ska säkerställas i lagstiftningsprocessen och ytterst kontrolleras av domstolarna.

Av särskild betydelse är här den proportionalitetsbedömning som ska göras vid inskränkningar av fri- och rättigheter. Det framgår av 2 kap. 21 § regeringsformen att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Att den fria åsiktsbildningen ska tillmätas särskild vikt innebär att lagstiftaren måste iakttä stor försiktighet och återhållsamhet när det gäller begränsningar av föreningsfriheten avseende sammanslutningar som ägnar sig åt verksamhet som är en del av åsiktsbildningen i samhället i t.ex. politiska och religiösa sammanhang. Detta gäller även om de åsikter som framförs inte i alla delar är förenliga med en demokratisk samhällssyn.

När det gäller sammanslutningar som inte bedriver någon annan verksamhet än terrorism eller understödjande av terrorism är det enligt kommittén svårt att tänka sig att rättighetsbegränsande lagstiftning skulle kunna betraktas som oproportionerlig. Proportionalitetsbedömningen framstår som mera komplicerad när det gäller sammanslutningar som bedriver en blandad verksamhet. Det kan exempelvis röra sig om sammanslutningar som även ägnar sig åt traditionell åsiktsbildning eller humanitär verksamhet. Om det är klart att dessa verksamhetsgrenar bedrivs i olika organisationer är det möjligt att frågan om förbud eller kriminalisering inte aktualiseras när det gäller den lagliga delen av verksamheten, dvs. trots att det finns ett ideologiskt samband mellan dessa sammanslutningar. Det förhållandet att sammanslutningen är politiskt verksam och avser att ställa upp i allmänna val eller på något annat sätt är aktiv i opinionsbildningen i samhället får också beaktas vid bedömningen.

Genomförande av förslaget

Den ändring i regeringsformen som kommittén föreslår bör kunna träda i kraft den 1 januari 2023.

Kommitténs förslag innebär att det görs en förändring på grundlagsnivå som ger riksdagen möjlighet att besluta om lagstiftning som begränsar föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Förslaget till grundlagsändring kan inte antas få omedelbara konsekvenser i något sådant avseende som en kommitté ska redovisa enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Summary

Background

Chapter 2 of the Instrument of Government, which is part of the Swedish Constitution, regulates the protection of fundamental rights and freedoms. Under Chapter 2, Article 1, first paragraph, point 5, everyone shall – in his or her relations with public institutions – be guaranteed the freedom of association: that is, the freedom to associate with others for public or private purposes. Under Article 20, freedom of association may be limited by an act of law. Under the general scope of limitation under Article 21, however, such a limitation may only be imposed to satisfy a purpose acceptable in a democratic society. The limitation must never exceed what is necessary with regard to the purpose for which it was imposed and must not extend so far that it constitutes a threat to the free formation of opinion, which is one of the fundamentals of democracy. The limitation must not be imposed solely on grounds of political, religious, cultural or other beliefs. Moreover, it follows from Article 24, second paragraph that freedom of association may only be limited when it concerns associations whose activity is of a military or similar nature or entails persecution of a population group on grounds of ethnic origin, skin colour or other similar circumstances.

In February 2019, in a proposal referred to the Council on Legislation, the Government proposed introducing specific criminal responsibility for participation in activities in a terrorist organisation in a manner liable to promote, enhance or support the organisation. The Government made the assessment that such a criminal provision did not entail a limitation of freedom of association. This assessment was based primarily on the position that freedom of association comprises only associations engaged in lawful activities and that the punishable acts in the proposal did not constitute such activities.

The Council on Legislation did not share this view, finding instead overriding reasons indicating that the proposal entailed a limitation of freedom of association. Moreover, the Council on Legislation found that the question of whether there were conditions for such a limitation as set out under Chapter 2 of the Instrument of Government had not been raised in the matter. For this reason, the Council on Legislation was unable to approve of the proposal as a basis for legislation.

In Government Bill 2019/20:36 – which related to the introduction of specific criminal responsibility for collaboration with a terrorist organisation – the Government outlined the assessment that criminalisation of participation based on the existing limitation rule under Chapter 2, Article 24, second paragraph of the Instrument of Government would have an excessively narrow scope of application and risk being ineffective. The Government therefore chose not to proceed with the proposal to introduce an offence of criminal participation.

The Inquiry's remit

The 2020 Committee of Inquiry on the Constitution is an all-party committee that – with regard to the part of the remit that is now being reported – had the task of: i) conducting an analysis of the implications and scope of the possibilities that exist under established law to limit the constitutionally protected freedom of association for individuals who are part of groups engaged in terrorism; ii) assessing whether a wider scope to limit the constitutionally protected freedom of association should be introduced in relation to such groups; and iii) presenting any proposed legislative amendments that the Committee considers justified.

Freedom of association's scope of application

Regarding the scope of application, the wording of the Constitution does not support the conclusion that freedom of association applies only to legal activities. The question is whether this view can instead be considered to follow from an interpretation of the Constitution.

However, an interpretation whereby freedom of association applies only to legal activities is at odds with the fact that the existing possibilities to limit freedom of association were introduced specifically to enable such limitations for groups dedicated to certain illegal activities. An additional argument against an express limitation of this type is that Chapter 2, Article 24, second paragraph of the Instrument of Government does not contain any ground for limitation that makes it possible to restrict freedom of association based on more general considerations. It should be added that, with respect to the related freedom of assembly, the legislator has expressly rejected the idea of limiting this freedom to meetings with a legal purpose because it would make the constitutional protection entirely dependent on the content of ordinary legislation. As the Council on Legislation stated, it is not likely that an order of this kind would implicitly apply to the area of freedom of association when the same idea was rejected with respect to freedom of assembly.

There are statements in the legislative history that suggest that the purpose of a certain activity could have a bearing on whether the protection of freedom of association is applicable or not. The primary example of this is the statement that it is in the nature of things that the constitutional protection of a certain right does not extend further than what follows from the purpose on which the right in question is based from a democratic perspective. This could be read as meaning that a legislative measure's impact on the free formation of opinion can influence the assessment of whether the measure limits freedom of association.

The implications of these statements in the legislative history are, however, far from obvious. An application based on the protection of rights and freedoms being given a narrower meaning than is evident from the wording after an interpretation of partly contradictory statements in the legislative history is questionable from a number of perspectives. The Instrument of Government's protection of rights and freedoms should be interpreted generously to the advantage of the individual. An interpretation of the legislative history whereby freedom of association does not present any obstacle to criminal participation of the type that was proposed would clearly narrow the constitutional protection to the detriment of the individual.

In light of this, the Committee, like the Council on Legislation, concludes that the constitutionally protected freedom of association

also covers individuals who are in groups engaged in terrorism. A legal provision on criminal responsibility for participation in a terrorist organisation would therefore entail a limitation of freedom of association.

Existing limitation objectives

There are currently two acceptable limitation objectives in Chapter 2, Article 24, second paragraph of the Instrument of Government. The first concerns ‘associations whose activity is of a military or similar nature’ and was primarily introduced to provide constitutional support for the provision in the current Chapter 18, Article 4 of the Swedish Criminal Code on unlawful military activities. The criminal provision targets associations that could develop into an instrument of force such as a military troop or police force. In the Committee’s view, neither the legislative text nor the statements in the legislative history support the idea that the limitation rule would in any significant respect be more comprehensive than what follows from the provision on illegal military activities. Nor are there any statements in case-law or in legal literature that speak in favour of such an application of the rule.

The second part of the current provision (‘entails persecution of a population group on grounds of ethnic origin, skin colour or other similar circumstances’) was introduced so that the Constitution would not present any obstacle to fulfilling Sweden’s commitments under the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

In the Committee’s view, the existing limitation possibilities in Chapter 2, Article 24, second paragraph of the Instrument of Government cannot be used as a basis for any comprehensive legislation that entails limitations of the right to participate in associations engaged in terrorism. It is entirely conceivable that there may be associations engaged in terrorism and are of a military or similar nature or whose activities at the same time entail racially motivated persecution. At the same time, however, it is clear that not all associations engaged in terrorism are covered by these limitation objectives.

The possibility to limit freedom of association should be expanded

Protection of freedom of association is a central element of the protection of rights. Greater leeway for limiting freedom of association should only be conceivable if there are strong reasons in favour of doing so.

It is clear that terrorism involves criminal activities of a very serious and system-threatening nature that pose particular challenges to an open and democratic society. In the Committee's view, there should be broad possibilities to intervene against terrorism, and situations can arise in which taking measures aimed directly at terrorist organisations is justified.

Moreover, there is often an international aspect to terrorism and a number of different legal systems may be involved. There has therefore been comprehensive judicial cooperation between countries for a long time. Sweden is somewhat unique in having a legal order that does not allow for legislation that criminalises participation in a terrorist organisation or prohibits that type of organisation. In other countries, provisions on freedom of association at constitutional level have not normally been considered an impediment to such legislation. The European Commission has pointed out that the Swedish regulation entails a risk that participation in a terrorist organisation's activities will go unpunished. There is admittedly no information indicating that the current regulation has meant that Sweden has had to abstain from participating in any international cooperation to combat terrorism. However, the international aspects are important and situations may arise in which the legislator should have the possibility of introducing a regulation concerning terrorist organisations that is more like what applies in other countries and that, without going into further detail, can be considered to be in line with the requirements that follow from EU law.

This legal area is also complex, and a provision at constitutional level that makes it possible to limit freedom of association in relation to terrorist organisations could be significant in terms of contributing to increased clarity concerning terrorism legislation.

In light of this, the Committee's assessment is that the reasons in favour of giving the legislator the possibility to intervene against associations engaged in terrorism through limitations on freedom of association are stronger than the arguments that can be raised against

such an order. A possibility to limit freedom of association with respect to such associations through an act of law should therefore be introduced.

Formulation of the new limitation rule

A prerequisite for introduction of a new rule that allows the possibility of limiting freedom of association is that it be well-defined and no more far-reaching than is necessary. At the same time, the rule should cover and provide unequivocal constitutional support for limitations in law on freedom of association in relation to terrorist organisations.

One question that the Committee has considered is whether the term ‘terrorism’ should be used in the constitutional text or whether other terms or wordings should be chosen. A fundamental requirement for terms that are introduced into the Instrument of Government should be that they have clear and accepted implications and a meaning that can be expected to endure for a long time. The Committee finds that terrorism has a meaning that is established to the extent that it should be possible to use the word in the Constitution, with the implication that it pertains to the execution of certain criminal activities for terrorist objectives as set out in the EU Directive on combating terrorism and the Swedish Terrorist Offences Act. Regarding the more detailed implications of the term terrorism, the question of the view of ‘resistance movements’ and the interest in safeguarding freedom of expression and freedom of opinion should be considered. The content of international humanitarian law may also be of significance.

As a result of international cooperation regarding criminal legislation, there are currently a number of special criminal provisions in Swedish law targeting offences related to terrorist activities (financing of terrorism, collaboration with a terrorist organisation, public provocation, recruitment, training, receiving of training, and travel for terrorist purposes). In the Committee’s view, it should be possible to also limit freedom of association with respect to associations engaged in such criminal activities on the condition that the organisation conducts activities that actually contribute to terrorism. To allow legislation that also targets such organisations, a new

limitation rule should not only state that it pertains to associations engaged in terrorism, but also expressly cover organisations that support terrorism. In this way, problems of where the line is drawn can also be avoided.

Against this background, the Committee proposes the introduction of a new rule that provides the possibility of limiting freedom of association with respect to associations that are engaged in or support terrorism. The new rule should be placed in Chapter 2, Article 24, second paragraph of the Instrument of Government as part of the existing limitation provision.

Application of the new limitation rule

Under the proposed limitation rule, the legislator is given leeway to introduce measures that limit freedom of association with respect to associations that are engaged in or support terrorism. All such measures must be consistent with the general scope of limitation in Chapter 2, Article 21 of the Instrument of Government and Article 11 of the European Convention, which should be ensured in the legislative process and ultimately reviewed by the courts.

The proportionality assessment that is to be undertaken when limiting freedoms and rights is of particular importance here. Chapter 2, Article 21 of the Instrument of Government stipulates that a limitation must never exceed what is necessary with regard to the purpose that occasioned it and must never constitute a threat to free formation of opinion as one of the fundamentals of democracy. Attaching particular importance to free formation of opinion means that the legislator must exercise great caution and restraint when limiting freedom of association with respect to associations involved in opinion formation activities in society, e.g. in political and religious contexts. This applies even if the opinions that are presented are not entirely compatible with a democratic view of society.

In regard to associations that do not conduct any activities other than terrorism or supporting of terrorism, the Committee's view is that it is difficult to imagine that legislation that limits rights could be considered disproportionate. The proportionality assessment appears more complicated when it concerns associations that conduct mixed activities. This could, for example, mean associations that are

also dedicated to traditional formation of opinion or humanitarian activities. If it is clear that these branches of activities are operated in different organisations, it is possible that the question of prohibition or criminalisation would not be relevant with respect to the legal parts of the activities, i.e. even if there is an ideological connection between the associations. If the association is politically active and intends to stand in general elections or is active in formation of opinion in society in some other way, this may also be considered in the assessment.

Implementation

It should be possible for the amendment to the Instrument of Government proposed by the Committee to enter into force on 1 January 2023.

The Committee's proposal means an amendment at constitutional level that grants the Riksdag the possibility of adopting legislation that limits freedom of association with respect to associations that are engaged in or support terrorism. It cannot be assumed that the proposed constitutional amendment would have a direct consequence in any regard that a committee must report under the Committees Ordinance (1988:1474).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 24 § regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 24 §

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller 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.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar *som ägnar sig åt eller understödjer terrorism eller* vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Uppdraget och genomförandet

2.1 Uppdraget

Kommitténs uppdrag återges i helhet i *bilagan* till detta delbetänkande.

Enligt direktiven är uppdraget för kommittén att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén ska också utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. I det här delbetänkandet redovisar kommittén bedömningar och förslag i fråga om föreningsfriheten. Uppdraget i delar som avser formerna för ändring av grundlag samt domstolarnas och domarnas oberoende ska redovisas senast den 15 februari 2023.

När det gäller uppdraget avseende föreningsfriheten är det enligt direktiven i huvudsak tre frågeställningar som kommittén ska överväga.

För det första har kommittén i uppgift att 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. I den delen framhålls i direktiven särskilt de uttalanden om föreningsfriheten som Lagrådet gjorde med anledning av lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Dessa uttalanden innebar att Lagrådet – till skillnad från den bedömning som regeringen hade gjort – ansåg att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet innebar en begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet ansåg sig inte kunna tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning.

Den andra frågeställningen som kommittén ska bedöma är om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade

föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Om kommittén gör bedömningen att det finns anledning att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten är uppgiften att – vilket är den tredje frågeställningen som pekas ut i direktiven – lämna de förslag till författningsändringar som bedöms motiverade.

2.2 Genomförandet

Kommittén har huvudsakligen bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete med sammanträden där ledamöter och sakkunniga deltagit. Fram till avlämnandet av detta delbetänkande har kommittén sammanträtt vid åtta tillfällen. Under arbetet har samtliga delar av uppdraget behandlats men med särskild tyngdpunkt på de frågor som avser föreningsfriheten.

Med utgångspunkt från vad som anges i direktiven har arbetet när det gäller föreningsfriheten bedrivits i två olika faser.

Den första fasen har haft som inriktning att inhämta kunskap om de olika frågeställningar som omfattas av kommitténs uppdrag. Detta har skett framför allt genom att sekretariatet tagit fram bakgrundspromemorior som föredragits och diskuterats på kommitténs sammanträden. Den internationella jämförelse som framgår av kapitel 7 i detta delbetänkande har utförts av sekretariatet.

I den andra fasen har kommitténs arbete främst varit inriktat på att närmare diskutera hur rättsläget ska bedömas, om det finns skäl att ändra grundlagsregleringen av föreningsfriheten, vilka handlingsalternativ som i sådana fall föreligger och på att formulera konkreta lösningar på de olika frågeställningarna. Sekretariatet har under det arbetet getts i uppdrag att som underlag inför diskussionerna i promemorior bl.a. redovisa utkast till betänkadetexter och exempel på författningstext.

Utöver sammanträdena med kommitténs ledamöter och sakkunniga har fem möten hållits med de experter som tillsatts för uppdraget i fråga om föreningsfriheten. Inriktningen har varit att diskutera de olika juridiska frågeställningar som kommitténs uppdrag aktualiserat. På dessa möten har – utöver experterna – kommitténs ordförande, två av de sakkunniga och sekretariatet deltagit.

Dessutom har kommittén haft kontakter med Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer (Ju 2019:02) dels på sekretariatsnivå, dels genom två möten där även kommittéernas ordförande deltagit.

Som ett led i kunskapsinhämtningen när det gäller terroristorganisationer och andra frågeställningar som behandlas i detta delbetänkande har sekretariatet haft ett möte med Åklagarmyndigheten och ett möte med Säkerhetspolisen.

Mot bakgrund av spridningen av sjukdomen covid-19 i samhället har de sammanträden och möten som här nämns i huvudsak hållits i digital form.

3 Föreningsfriheten enligt regeringsformen

3.1 Inledning

Det svenska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter kan sägas vila på främst tre regelverk: 2 kap. regeringsformen som ger ett grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter, Europakonventionen, som även har en förankring i regeringsformen, samt EU-stadgan som aktualiseras vid tillämpning av unionsrätten. Även om dessa regelverk i fråga om många fri- och rättigheter har ett likartat innehåll och därmed i stora delar överlappar varandra, finns det också betydelsefulla skillnader. Så är t.ex. fallet med skyddet för föreningsfriheten, både i fråga om tillämpningsområde och styrka. Den reglering som i varje given situation ger det starkaste skyddet har dock företräde och kan återopas av den enskilde (se prop. 1993/94:117 s. 39).

I det här avsnittet berörs regeringsformens skydd för de s.k. positiva opinionsfriheterna och då i synnerhet föreningsfriheten. Föreningsfriheten enligt europarätten presenteras i kapitel 4.

3.2 Allmänt om fri- och rättighetsreglerna

3.2.1 Bakgrund

Den moderna utvecklingen på fri- och rättighetsområdet kan sägas ha sin grund i händelserna i Europa under 1930- och 1940-talen. Dessa väckte en insikt om hur bräckligt den svenska grundlagens skydd var för det som då kallades de omistliga demokratiska värdena. Seklets första fri- och rättighetsutredning, den s.k. tingstenska utredningen, tillsattes 1938. I *Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen* (SOU 1941:20) föreslog utredningen att

medborgarna skulle vara tillförsäkrade bl.a. religionsfrihet, yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och föreningsfrihet. Detaljerna om utövandet av och gränserna för friheterna skulle regleras i vanlig lag, men friheternas grundsatser fick inte kränkas. Förslaget kom inte att genomföras.

Författningsutredningen fick 1954 i uppdrag att modernisera författningen. Frågan om att grundlagsfästa fri- och rättigheter nämndes inte i kommittédirektiven men kom ändå att aktualiseras under utredningens gång. I betänkandet *Sveriges statskick* (SOU 1963:17) föreslog utredningen att bestämmelser om vissa grundläggande fri- och rättigheter skulle sammanföras i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Utöver de fri- och rättigheter som hade föreslagits av den tingstenska utredningen föreslog Författningsutredningen bl.a. att utlänningar skulle åtnjuta samma fri- och rättigheter som svenska medborgare. Opinionsfriheterna skulle kunna inskränkas genom lag, men det framhölls att inskränkningarna inte skulle få vara så omfattande att den aktuella friheten inte längre kunde anses råda. Flera remissinstanser var mycket kritiska mot att förslaget inte gav något reellt skydd för fri- och rättigheterna och förslaget genomfördes inte.

År 1966 tillsattes Grundlagberedningen. I slutbetänkandet *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15), som byggde på en långtgående kompromiss i bl.a. fri- och rättighetsfrågorna, föreslogs ett skydd för ”de politiska fri- och rättigheterna”, däribland föreningsfriheten. Förslaget utgjordes av normgivningsregler som skulle placeras bland bestämmelserna om normgivningsmakten. De innebar att det gällde krav på lagform vid begränsningar av friheterna men det uppställdes i övrigt inte några hinder mot begränsningar. Flertalet remissinstanser var även denna gång kritiska mot det svaga skyddet, bl.a. yttrade Regeringsrätten att ”[b]lott lagformen används finns i det närmaste ingen gräns för vad som är möjligt”.

Regeringen gick emellertid fram med utredningens förslag, där fri- och rättighetsreglerna samlades i ett nytt kortfattat 2 kap. Samtliga oppositionspartier motsatte sig dock förslaget med hänvisning till att fri- och rättigheterna inte gavs ett tillräckligt starkt skydd. Efter förnyade förhandlingar i konstitutionsutskottet nåddes en uppgörelse som innebar att förslaget kunde genomföras. I uppgörelsen ingick också som ett centralt moment att en parlamentarisk kommitté skulle tillsättas med uppgift att ”i hela dess vidd” penetrera frågan om grundlagsregleringen av fri- och rättighetsskyddet

och därvid sträva efter att uppnå bl.a. ett utbyggt skydd för de politiska fri- och rättigheterna.

Med anledning av uppgörelsen tillsattes 1973 års fri- och rättighetsutredning. Den mest centrala tvistefrågan inom utredningen kom att gälla styrkan i skyddet för de begränsningsbara rättigheterna. Utredningen föreslog i betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter* (SOU 1975:75) att man i grundlagen skulle beskriva det begränsningsbara området och att lagprövningsrätten skulle lagfästas. Regeringen anslöt sig i det stora hela till betänkandet, men var inte beredd att lagfästa lagprövningsrätten (prop. 1975/76:209). Vid behandlingen i konstitutionsutskottet beslutades att ytterligare en kommitté skulle tillsättas med uppdrag att utreda bl.a. frågorna om lagprövningsrätt och ett särskilt beslutsförfarande i riksdagen vid rättighetsbegränsande lagstiftning.

Förändringarna trädde i kraft 1976 och innebar att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna utvidgades och förstärktes samt att dessa samlades i 2 kap. regeringsformen. Ett antal nya fri- och rättigheter infördes och flera av de befintliga fri- och rättigheterna gjordes absoluta så att de inte kunde begränsas, däribland de s.k. negativa opinionsfriheterna. Möjligheten att begränsa övriga fri- och rättigheter – av vilka bl.a. de positiva opinionsfriheterna pekades ut som de viktigaste – minskades på flera sätt.

Året därpå, 1977, tillsattes Rättighetsskyddsutredningen. Arbetet ledde fram till att ett förslag lämnades i betänkandet *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter* (SOU 1978:34). Förslaget genomfördes 1980 och innebar att ett särskilt förfarande infördes vid begränsning av vissa fri- och rättigheter och att lagprövningsrätten grundlagsfästes.

Ett antal år senare, 1992, tillsattes Fri- och rättighetskommittén som bl.a. fick i uppdrag att överväga en förstärkning av fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen samt om och i så fall hur Europakonventionen kunde införlivas i svensk rätt. Förslagen i kommitténs betänkande *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40) ledde bl.a. till att Europakonventionen inkorporerades som svensk lag. Dessutom infördes bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 19 § regeringsformen som innebär ett förbud mot normgivning som strider mot Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

De senaste ändringarna av rättighetsskyddet tillkom som ett resultat av Grundlagsutredningens arbete. I betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) lämnade utredningen förslag som ledde

till flera förändringar av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Den viktigaste förändringen på det området var dock att det s.k. uppenbarhetskravet vid lagprövning togs bort och ersattes med en erinran som anses innebära att grundsatserna om folksuveränitet och lagbundenhet särskilt ska beaktas vid prövningen av lagars förenlighet med grundlagen (prop. 2009/10:80 s. 145 f.).

De förändringar av fri- och rättighetsskyddet som genomfördes med anledning av Grundlagsutredningens förslag antogs tillsammans med ett förslag som Integritetsskyddskommittén hade lämnat i slutbetänkandet *Skyddet för den personliga integriteten, Bedömningar och förslag* (SOU 2008:3). Förslaget innebar ett utvidgat skydd mot intrång i den personliga integriteten. En bestämmelse med denna innebörd infördes i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. (Se a. prop. s. 173 f.).

3.2.2 Översiktligt om 2 kap. regeringsformen

De grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen brukar klassificeras dels efter sitt skyddsändamål, dels efter styrkan på skyddet.

När det gäller skyddsändamål kan fyra kategorier urskiljas. I 1–3 §§ finns de politiska friheterna, i 4–8 §§ finns rättigheter som skyddar den enskildes frihet, säkerhet och integritet, i 9–11 §§ finns vissa rättssäkerhetsgarantier och i 12–18 §§ finns vissa ytterligare fri- och rättigheter av olika slag.

När det gäller styrkan på skyddet blir bilden mer komplicerad. Flera av fri- och rättigheterna är absoluta, vilket innebär att de inte får begränsas på annat sätt än genom grundlag.

Det finns vidare fri- och rättigheter som är absoluta endast när det gäller svenska medborgare.

De fri- och rättigheter som är begränsningsbara kan delas in i två huvudsakliga kategorier.

Den ena kategorin avser fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag och då genom ett särskilt kvalificerat förfarande (22 §). Hit hör yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, rörelsefriheten, skyddet mot frihetsberövanden, skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten samt kravet på offentlighet vid domstolsförhandling. I materiellt

hänseende uppställs det i 21 § samt – beroende på vilken fri- och rättighet som avses – i 23 och 24 §§ vissa krav som måste uppfyllas för att en begränsning av en fri- och rättighet ska kunna godtas.

Den andra kategorin begränsningsbara fri- och rättigheter avser sådana som kan begränsas genom lag utan tillämpning av kraven i 21–24 §§. Bestämmelserna om dessa fri- och rättigheter saknar ofta beskrivningar av det närmare innehållet i de aktuella rättigheterna. Innebörden bestäms i stället i stor utsträckning på lagnivå. En viktig funktion hos grundlagsbestämmelserna är här att reglera normgivningskompetensen. Som några exempel i denna grupp kan nämnas rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden, upphovsrätten och skyddet för forskningens frihet.

Fri- och rättighetsskyddet gäller som utgångspunkt för var och en som befinner sig i Sverige. För ett fåtal fri- och rättigheter gäller dock att det endast är svenska medborgare som åtnjuter skyddet, vilket då anges särskilt i den aktuella bestämmelsen. I 25 § finns det särskilda bestämmelser om begränsningar av fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare. Fri- och rättighetsskyddet gäller i princip även för juridiska personer och andra sammanslutningar. En annan sak är att vissa rättigheter till sin natur är sådana att de endast kan tillkomma fysiska personer.

Regleringen i 2 kap. regeringsformen är genomgående utformad som ett skydd mot det allmänna, dvs. skyddet är begränsat till att gälla den enskildes förhållande till den offentliga makten. Bestämmelserna om rätt till stridsåtgärder på arbetsmarknaden och – som det verkar på bestämmelsens lydelse – allemansrätten är dock utformade på ett sätt som innebär att de har verkan även i det civilrättsliga förhållandet mellan enskilda rättssubjekt.

3.3 De positiva opinionsfriheterna

3.3.1 Bakgrund

De fri- och rättigheter som brukar kallas för de positiva opinionsfriheterna infördes i regeringsformen när den tillkom och benämndes där de ”politiska fri- och rättigheterna”. Bestämmelsen om dessa fri- och rättigheter placerades i kapitlet om normgivningsmakten och de kunde begränsas genom lag utan närmare restriktioner. Det var således snarare fråga om en kompetensreglering som drog upp

gränsen mellan riksdagens och regeringens normgivningsmakt än ett reellt fri- och rättighetsskydd (prop. 1973:90 s. 196).

Den reform som genomfördes 1976 innebar ett tydligt steg mot ett mer bindande grundlagsskydd för dessa fri- och rättigheter genom att begränsningsmöjligheterna minskades. Enligt 1973 års fri- och rättighetsutredning kunde samlingsbeteckningen opinionsfriheter användas för dessa fri- och rättigheter (SOU 1975:75 s. 121). Utredningen framförde bl.a. följande om fri- och rättigheterna som då fanns i 2 kap. 1 § regeringsformen.

De fri- och rättigheter som har tagits upp i 2 kap. 1 § RF är de som har särskilt grundläggande betydelse för den politiska demokratin. Med undantag för rörelsefriheten skall de behandlas i detta kapitel. Som en samlingsbeteckning på dessa fri- och rättigheter kan man använda termen ”opinionsfriheterna”. [— —] Det finns dels den ”positiva” varianten, t.ex. friheten att yttra sig, och dels den ”negativa”, med motsvarande exempel friheten att inte yttra sig. Bådadera skall behandlas i detta kapitel.

I prop. 1975/76:209 anslöt sig regeringen till den terminologi som utredningen hade föreslagit. Regleringen delades dock upp så att de positiva opinionsfriheterna behandlades i 2 kap. 1 § medan de negativa opinionsfriheterna placerades i 2 och 3 §§ i samma kapitel.

Bestämmelsen om de positiva opinionsfriheterna som infördes 1976 har i stora drag haft samma rättsliga innehåll sedan dess, dock med undantag för att hänvisningen till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har behövt ändras flera gånger. Den nuvarande språkliga utformningen av 2 kap. 1 § regeringsformen kom till genom 2010 års ändringar.

3.3.2 Allmänt om skyddets omfattning

De positiva opinionsfriheterna skyddas genom 2 kap. 1 § regeringsformen. Bestämmelsen har efter 2010 års ändringar följande lydelse.

- 1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad
1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
 2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,
 3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och
6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelsens första stycke innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

Genom bestämmelsens andra och tredje stycken begränsas vissa av friheternas tillämpningsområde. I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig genom att använda vissa närmare angivna medietekniker hänvisar andra stycket till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. För dessa yttrandeformer gäller alltså tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och inte regeringsformen. I tredje stycket finns en erinran om att det i tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt har alltså inte sin konstitutionella grund i regeringsformen och den informationsfrihet som regleras där utan i tryckfrihetsförordningen.

En aspekt av de positiva opinionsfriheterna som brukar lyftas fram är att tillämpningsområdet för de olika friheterna många gånger går in i varandra. Ett sådant exempel är demonstrationsfriheten som ofta har en koppling till yttrandefriheten. Bestämmelserna om filmcensur är ett annat exempel där flera olika opinionsfriheter aktualiseras. Dessa bestämmelser har ansetts begränsa såväl yttrandefriheten som mötesfriheten. (Se bl.a. Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3:e uppl., 2012, s. 86 samt – i fråga om det rättsliga synsättet när flera fri- och rättigheter är tillämpliga – prop. 1975/76:209 s. 104 f. och SOU 1975:75 s. 122 och 192).

Ibland har en diskussion uppstått om huruvida det finns andra begränsningar av fri- och rättigheternas tillämpningsområden än de som framgår av författningsregleringen. De positiva opinionsfriheterna beskrivs i bestämmelsen med formuleringar som framstår som neutrala

och värderingsfria (t.ex. ”1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter eller känslor” eller ”5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften”). Det kan ändå i vissa fall framstå som oklart om en planerad lagstiftningsåtgärd omfattas av det skydd bestämmelsen ger.

Exempelvis var regeringens position i lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation att det fanns andra faktorer än ordalydelsen som påverkade skyddets omfattning och att föreningsfriheten, vilken det var fråga om, hade en mer begränsad räckvidd än vad grundlagstexten gav uttryck för (se kapitel 6). Om en planerad lagstiftningsåtgärd på detta vis bedöms falla utanför tillämpningsområdet blir regeringsformens bestämmelser om hur rättigheter kan begränsas inte tillämpliga utan föreskrifter kan beslutas utan att hänsyn tas till de formella och materiella krav som ställs upp i 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen.

Ett synsätt som ligger nära till hands i det här sammanhanget är att portalstadgandet i 1 kap. 1 § regeringsformen, enligt vilket den fria åsiktsbildningen lyfts fram som en av statsskickets grunder, kan ha betydelse för en ändamålstolkning av de positiva opinionsfriheterna. Det tycks redan när regleringen infördes ha stått klart att dessa friheter syftar till att säkerställa sådana värden som avses med begreppet ”fri åsiktsbildning”. Någon sådan koppling mellan 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § görs dock inte i lagtexten.

Det finns här anledning att peka på att 1973 års fri- och rättighetsutredning föreslog ett inledande stadgande i 2 kap. 1 § första stycket med följande lydelse.

1 § Svensk medborgare tillförsäkras i förhållande till det allmänna de fri- och rättigheter, som är grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet, enligt vad som angives i 2–16 §§.¹

Utredningens betänkande innehåller flera längre resonemang om fri- och rättighetsregleringens betydelse för demokratin. I specialmotiveringen till bestämmelsen uttalade utredningen följande (SOU 1975:75 s. 185).

Genom att de fri- och rättigheter som skyddas genom 2–16 §§ i förevarande paragraf beskrivs som grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet markeras en yttersta gräns för det skyddade området. Yttranden som saknar varje samband med den fria

¹ I utredningens förslag upptogs de positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 2 § regeringsformen.

åsiktsbildningen i samhället omfattas exempelvis inte av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Utredningen vill i sammanhanget nämna att sådana föreskrifter som straffstadgandena om bedrägeri och svindleri inte är att betrakta som begränsningar av den i 2 § fastslagna yttrandefriheten [— —].

Det förslag som regeringen därefter lade fram och som sedan godtog av riksdagen innehöll dock inte det inledande stadgande i 2 kap. regeringsformen som utredningen hade föreslagit. Enligt departementschefen var detta den mest påtagliga skillnaden i förhållande till utredningens förslag (se prop. 1975/76:209 s. 138 f.). I propositionen framhölls följande.

Som har framhållits av ett par remissinstanser får man en bättre uppfattning om regleringens innebörd om varje enskild rättighets giltighetsområde anges särskilt i varje paragraf för sig. Departementsförslaget innebär av denna anledning att den begränsning av en rättighets tillämpningsområde som ligger i att den gäller endast gentemot det allmänna normalt kommer till direkt uttryck i den paragraf där rättigheten i fråga beskrivs.

Utredningen har genom att beteckna vissa rättigheter som grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet velat klargöra bl.a. att yttranden som saknar varje samband med den fria åsiktsbildningen i samhället inte omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Som exempel nämns att sådana föreskrifter som straffstadgandena om bedrägeri och svindleri inte är att betrakta som begränsningar av den i RF fastslagna yttrandefriheten. Som ett par remissinstanser har framhållit ligger det emellertid i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga. En särskild rambestämmelse av det slag som utredningen har föreslagit fyller därför inte någon självständig funktion i rättighetsregleringen. Härtill kommer att det torde vara befogat att i likhet med en remissinstans hävda att den av utredningen föreslagna bestämmelsen i vissa fall antyder gränser som är snävare än vad som kan vara rimligt. Det kan i detta sammanhang erinras om att den positiva föreningsfriheten innefattar en frihet att bilda föreningar för rent ekonomiskt syfte. Också i fråga om rätten till ersättning vid expropriation och annat liknande förfogande ter sig den av utredningen föreslagna ramregeln mindre adekvat.

Dessa uttalanden berörs på olika sätt i lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation och i Lagrådets yttrande över denna (se kapitel 6).

3.3.3 Allmänt om skyddets styrka

Begränsningsramarna

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen innehåller alltså inte några uttryckliga begränsningar av de positiva opinionsfriheterna. I stället gäller en ordning som innebär att lagstiftaren har möjlighet att begränsa dessa friheter, med undantag för religionsfriheten, så länge detta sker inom vissa ramar av formellt och materiellt slag. De här ”begränsningsramarna” är utformade så att begränsningar kan ske enbart för vissa närmare angivna ändamål. Motsatsvis innebär detta att de positiva opinionsfriheterna innehåller kärnområden inom vilka begränsningar inte kan förekomma. Denna lagtekniska konstruktion medför att den faktiska styrkan i skyddet för dessa opinionsfriheter beror på de förutsättningar som gäller för begränsningar. Den principiella innebörden är således att ju svårare en opinionsfrihet är att begränsa desto starkare är skyddet.

Förutsättningarna för att begränsa fri- och rättigheter framgår av 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen. Dessa bestämmelser har i allt väsentligt haft samma innebörd sedan 1979 års ändringar (prop. 1978/79:195).

Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår att skyddet för de positiva opinionsfriheterna, utom religionsfriheten, får begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21–24 §§. Vidare framgår av samma bestämmelse att vissa begränsningar av de positiva opinionsfriheterna får beslutas genom annan författning efter bemyndigande i lag.

I 2 kap. 21 § anges vissa allmänna förutsättningar i materiellt hänseende för begränsningar av fri- och rättigheter.

21 § Begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Bestämmelsen innehåller tre olika moment: ett allmänt krav på vilka begränsningsändamål som kan godtas (första meningen), ett proportionalitetskrav (andra meningen) och ett förbud mot begränsningar som innebär åsiktsdiskriminering (tredje meningen). I förarbetena har det framhållits att bestämmelsen understryker kravet på att lag-

stiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas (prop. 1975/76:209 s. 153).

Vad som avses med ”ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” i bestämmelsens första mening utvecklas inte närmare i förarbetena och några klagörande uttalanden verkar inte ha förekommit i samband med tillämpningen av bestämmelsen.

Kravet på proportionalitet i bestämmelsens andra mening innebär bl.a. att en begränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att denna ska tillgodose sitt ändamål. Proportionalitetsprincipen är en etablerad rättsprincip som ofta kommer till användning vid lagstiftning och i domstolarna. En avvägning ska göras mellan hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov är som ska tillgodoses. Om förhållandet mellan dessa faktorer framstår som rimligt är ingreppet proportionerligt. Enligt det synsätt som har vuxit fram i domstolspraxis ska proportionaliteteten i den rättighetsbegränsande åtgärden prövas efter en bedömning i tre steg: åtgärdens ändamålsenlighet, nödvändighet och, slutligen, proportionalitet i strikt mening. (Se bl.a. ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 och RÅ 1999 ref. 76.)

Prövningen enligt andra meningen är även tänkt att ge ett särskilt skydd för den fria åsiktsbildningen genom att begränsningen inte heller får ”sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. I förarbetena finns få uttalanden om den närmare innebörden av denna begränsningsregel. I 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande SOU 1975:75 (s. 203) anförs dock följande.

Som exempel på ingrepp som inte hindras av andra skyddsregler men som skulle komma i konflikt med bestämmelsen i första styckets andra mening kan nämnas en lagregel som begränsar medborgarnas möjligheter att komma i kontakt med varandra genom att generellt förbjuda dem att resa mellan olika delar av landet utan särskilt tillstånd i form av t.ex. inrikespass.

Några andra specifika uttalanden om innebörden av formuleringen ”den fria åsiktsbildningen” i det här sammanhanget finns inte i förarbetena.

I bestämmelsens tredje mening finns ett förbud mot åsiktsdiskriminering. Detta har utformats som en del av den allmänna begränsningsramen avseende fri- och rättigheter genom att det anges att en begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kultu-

rell eller annan sådan åskådning. Förbudet fungerar dock även som en självständig rättighet och skiljer sig därmed till viss del från övriga delar av 21 §. När bestämmelsen infördes angavs att ordet "åskådning" avsåg ett "något sånär sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område". Det har i förarbetena framhållits att bestämmelsen inte förbjuder föreskrifter som möjliggör ingrepp mot någon med anledning av handlingar som beskrivs med hjälp av rekvisit utan anknytning till en åskådning men som i det särskilda fallet kan komma att drabba en viss åskådning (SOU 1975:75 s. 114). Det anses t.ex. inte att straffbestämmelsen i 16 kap. 8 § brottsbalken om hets mot folkgrupp står i strid med förbudet mot åsiktsdiskriminering.

I 2 kap. 22 § regeringsformen regleras det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning, det s.k. kvalificerade förfarandet. Bestämmelsen innebär att ett förslag till en lag som begränsar en fri- och rättighet enligt 20 § ska, om det inte avslås av riksdagen och med vissa undantag som i det här sammanhanget kan bortses från, på yrkande av lägst tio ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammar. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sättedelar av de röstande enas om beslutet. Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens del om förfarandet är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag.

I 2 kap. 23 och 24 §§ anges ytterligare bestämmelser som tar sikte på begränsningar av de positiva opinionsfriheterna och som är materiellt inriktade.

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får yttrande- och informationsfriheterna begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten.

Enligt 2 kap. 24 § första stycket regeringsformen får mötes- och demonstrationsfriheterna begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. I andra stycket regleras i vilka fall föreningsfriheten får begränsas (se avsnitt 3.4).

Det kan slutligen noteras att bestämmelserna i 2 kap. 20–24 §§ enligt grundlagstexten riktar sig till lagstiftaren. (Se dock avgörandet i Högsta domstolen i NJA 2012 s. 400 i vilket begränsningsreglerna beaktades i en tillämpningssituation.)

De positiva opinionsfriheterna tillkommer var och en som befinner sig här i riket. Någon åtskillnad mellan svenska medborgare och andra görs således inte. Enligt 2 kap. 25 § får emellertid särskilda begränsningar av bl.a. de positiva opinionsfriheterna göras genom lag för andra än svenska medborgare här i riket. Inskränkningar av det slaget förekommer i första hand i utlänningslagstiftningen.

Vad som är en rättighetsbegränsning

En viktig frågeställning på fri- och rättighetsområdet är vilka slags åtgärder som ska anses utgöra rättighetsbegränsningar.

I samband med 1976 års reform anförde departementschefen att det är uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Han framhöll också att varje föreskrift som rent faktiskt inskränkte en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid kunde anses innebära en rättighetsbegränsning. För detta borde krävas att det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgick att en rättighetsbegränsning var åsyftad eller ingick som ett naturligt led i regleringen (prop. 1975/76:209 s. 153 f.).

Dessa uttalanden i frågan om vad som utgör rättighetsbegränsningar har haft betydelse i rättstillämpningen (se bl.a. RÅ 1986 ref. 108 och RÅ 80 2:60 samt även JO 1999/00 s. 60). I den juridiska litteraturen har det framförts viss kritik mot uttalandet på den grunden att

det ger uttryck åt en alltför snäv syn på frågan om vad som är en begränsning (se Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 424 f.).

I två lagstiftningsärenden i början av 2000-talet tillämpades ett till synes mer utvidgat synsätt i begränsningsfrågan. Det innebar att mer hänsyn togs till en föreskrifts faktiska effekter. I det första ärendet föreslogs ett förbud för det allmänna att överlåta uppgiften att ansvara för driften av akutsjukhus till den som avsåg att driva verksamheten med vinstsyfte. Lagrådet hade bedömt att effekten av lagstiftningen innebar en begränsning av näringsfriheten. Regeringen delade inte Lagrådets syn, men bedömde både syftet och effekten av föreskrifterna (prop. 2000/01:36 s. 16, se även Lagrådets yttrande på s. 30 f.). Det andra lagstiftningsärendet rörde det s.k. maskeringsförbudet vid demonstrationer. Regeringen uttalade då följande (se prop. 2005/06:11 s. 28 f.).

Regeringen gör bedömningen att om man inte enbart ser till syftet med en reglering rörande maskeringsförbud utan också till effekten av ett maskeringsförbud är det ofrånkomligt att ett förbud har en begränsande effekt. Enligt regeringens uppfattning ligger det därför närmast till hands att betrakta maskeringsförbudet som en begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna. Också *Lagrådet* anser att ett maskeringsförbud innebär en sådan begränsning. Regeringen övergår därmed till att ta ställning till om ett maskeringsförbud utgör en i regeringsformens mening tillåten begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna.

Regeringen kom fram till att maskeringsförbudet hade avgränsats och utformats på ett sätt som gick att förena med begränsningsramarna i nuvarande 2 kap. 21 § och 24 § första stycket. Denna bedömning delades av en majoritet av justitiekammarens ledamöter (bet. 2005/06:JuU3 s. 8 f.).

Detta utvidgade synsätt på vad som är en rättighetsbegränsning har därefter tillämpats i flera lagstiftningsärenden (se avsnitt 3.4.2).

3.4 Föreningsfriheten

3.4.1 Skyddets omfattning

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen har var och en rätt till föreningsfrihet. Denna anges som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten grundlagsfästes genom 1974 års regeringsform och uttrycktes då som en ”frihet att sammansluta sig med andra enskilda till förening”. När det gällde vilka föreningar som friheten gällde för uttalade Grundlagberedningen i betänkandet SOU 1972:15 att föreningsrätten var grundläggande för den politiska verksamheten genom att de politiska partierna var att anse som föreningar. Vidare framhölls att arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer också är föreningar samt att detsamma gäller organisationerna inom konsument- och lantbrukskooperationen. Även ett bolag var enligt beredningen att anse som en förening i grundlagsstadgandets mening (s. 157).

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom 1976 års reform. Med den nya lydelsen avsågs inte någon saklig förändring. När det gällde vilka föreningar som skyddades tolkade 1973 års rättighets-skyddsutredning bestämmelsen så att friheten också gällde andra sammanslutningar än ekonomiska och ideella föreningar. Enligt utredningen krävdes det inte att det ska vara fråga om en sammanslutning som är ett självständigt rättssubjekt, en juridisk person. Även sammanslutningar som var organiserade på annat sätt – såsom byalag och aktionsgrupper – omfattades enligt utredningen av grundlagsskyddet. Utredningen ansåg dock att ett visst mått av organisation och beständighet borde föreligga för att det inte endast ska vara fråga om en sammankomst, som faller in under mötesfriheten (SOU 1975:75 s. 194 och 316). Genom den utformning av föreningsfriheten som utredningen föreslog ansåg regeringen att det tydligare framgick att skyddet också omfattade andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening. Regeringen instämde i utredningens slutsats att det inte krävdes att en sammanslutning är en juridisk person för att bestämmelsen om föreningsfrihet ska bli tillämplig (prop. 1975/76:209 s. 144).

Föreningsfriheten innefattar inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (a. prop. s. 144). Det har i förarbetena uttalats att bestämmelsen om föreningsfrihet inte ska tolkas så att verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad mot ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning (s. 113).

3.4.2 Skyddets styrka

I 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen anges följande.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller 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.

Bestämmelsen kom till genom 1976 års reform. Regeringen, som förordade en annan lydelse än den som 1973 års fri- och rättighetsutredning hade föreslagit, uttalade att det med denna formulering klarare framgick att bestämmelsen inte avser annan lagstiftning än sådan som direkt gäller sammanslutningar (prop. 1975/76:209 s. 114).

Bestämmelsens första led – ”militär eller liknande natur” – syftar på straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Straffstadgandet i brottsbalken har följande lydelse.

4 § Om någon bildar eller deltar i sammanslutning, som måste anses vara avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilket den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som icke med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten, eller ock för sådan sammanslutning tager befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller understödjer den med penningar eller på annat sätt, dömes för olovlig kårverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Ett brott av det slaget har funnits i svensk rätt sedan 1930-talet. Några närmare uttalanden om den avsedda innebörden av uttrycket ”sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur” gjordes inte i förarbetena.

Det andra ledet av bestämmelsen går tillbaka på FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering. Konventionen kräver att konventionsstaterna förbjuder rasistiska organisationer (a. prop. s. 113 f.). Med uttrycket ”annat liknande förhållande” avses i första hand föreställningar om ras (prop. 2009/10:80 s. 256). Det aktuella begränsningsändamålet har för närvarande ingen direkt motsvarighet i lag. Frågan om att genom en bestämmelse i lag förbjuda rasistiska organisationer utreds för närvarande av Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer (dir. 2019:39 och dir. 2020:134).

Dessa begränsningsändamål är alltså snävt avgränsade och det har ansetts att föreningsfriheten är i det närmaste absolut (Eka m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, 2:a uppl., 2018, s. 195 f.).

När det gäller frågan om vad som utgör inskränkningar i föreningsfriheten kan nämnas att formkrav som gäller för skilda typer av föreningar och bolag inte betraktas som begränsningar, se t.ex. lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Inte heller den typ av näringsreglering som innebär att viss verksamhet får drivas endast i föreningsform av visst slag anses komma i konflikt med skyddet för föreningsfriheten.

En fråga som kan uppkomma vid åtgärder som begränsar föreningsfriheten är om dessa också inskränker någon annan av de positiva opinionsfriheterna. I förarbetena har det exempelvis framhållits att religionsfriheten – som inte får begränsas enligt regeringsformen – kan överlappa föreningsfriheten i vissa fall. Det har uttalats att i den situationen får tillåtna begränsningar i föreningsfriheten också göras när denna frihet utnyttjas i religiösa sammanhang (SOU 1975:75 s. 194 f.). I syfte att göra detta tydligt tog regeringen bort de moment i religionsfriheten som hade föreslagits av 1973 års fri- och rättighetsutredning om att denna även avsåg en frihet att sammansluta sig med andra ”för religiös gemenskap”. Genom bl.a. den ändringen förebyggdes enligt regeringen missförståndet att eventuella allmänna begränsningar av föreningsfriheten inte skulle gälla för religiösa sammanslutningar, samtidigt som det klargjordes att religionsfriheten hindrar regler som riktar sig enbart mot religiösa sammanslutningar. Det anfördes som ett exempel att rasistisk verksamhet givetvis skulle kunna hindras ”också när den till äventyrs bedrivs under religiös täckmantel”. (Se prop. 1975/76:209 s. 114 f. och Högsta domstolens avgörande ”Predikan i Borgholm” NJA 2005 s. 805).

Skyddet för föreningsfriheten har aktualiserats i lagstiftningsärenden om insyn i partiets och valkandidaters finansiering. I prop. 2013/14:70 (s. 94–98) fördes det ett längre resonemang i frågan om det är förenligt med bl.a. föreningsfriheten att införa en reglering som ålägger partierna en skyldighet att öppet redovisa sina intäkter. Frågan väcktes om detta kunde betraktas som en fri- och rättighetsbegränsning. Regeringen anförde följande.

En offentlighetsreglering om skyldighet för partierna att redovisa sina intäkter utgör inte någon *direkt* begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål eftersom det av regleringen inte följer något hinder för en ideell förening att verka för politiska syften. Med hänsyn till föreningsfrihetens särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket och dess grundläggande betydelse som en del av de politiska spelreglerna bör det vidare framhållas att en insynsreglering inte heller kan anses komma i direkt konflikt med grundlagens syfte att slå vakt om den fria åsiktsbildningen.

Det återstår därför att bedöma om de *indirekta* effekter som en insynsreglering kan få när det gäller medborgarnas möjligheter att verka gemensamt inom ramen för ett parti trots detta måste anses innefatta en begränsning av föreningsfriheten i regeringsformens mening.

Regeringen kom därefter till slutsatsen att den föreslagna regleringen inte utgjorde en begränsning av föreningsfriheten och anförde då bl.a. följande.

I det sammanhanget uppmärksammar *Tidningsutgivarna* att det i och för sig är tänkbart att en offentlighetsreglering om redovisning av partibidrag kan få till följd att enskilda bidragsgivare avstår från att lämna bidrag som är av sådan storlek att identiteten på givaren kommer att avslöjas. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i insynsregleringen, i vart fall inte om denna utformas på ett neutralt och objektiva sätt. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose. Det finns också anledning att framhålla att den föreslagna regleringen till sin karaktär har klara likheter med bl.a. sådan redovisningslagstiftning som inte anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten.

Lagrådet hade kommit till en liknande slutsats i grundlagsfrågan (a. prop. s. 136 f.). Riksdagen delade regeringens bedömning (bet. 2013/14:KU35 s. 16 f.). Se även prop. 2017/18:55 i vilket likartade frågeställningar om partifinansiering och föreningsfrihet behandlades.

Föreningsfriheten har också aktualiserats i samband med den utvidgade kriminaliseringen av finansiering av terrorism (prop. 2015/16:78 s. 53 f.) och kriminaliseringen av samröre med terroristorganisationer (prop. 2019/20:36 s. 19 f.). Dessa lagstiftningsärenden berörs i kapitel 6.

4 Föreningsfriheten enligt europarätten

4.1 Inledning

Både den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) skyddar föreningsfriheten. I detta kapitel redogörs för dessa två fri- och rättighetsdokument och för hur föreningsfriheten behandlas i dem. Som framgår nedan har regleringen i flera avseenden en likartad uppbyggnad i de två dokumenten, något som bl.a. får till följd att nivån på skyddet för föreningsfriheten inte skiljer sig nämnvärt åt mellan konventionen och stadgan inom deras respektive tillämpningsområde.

Föreningsfriheten enligt regeringsformen framstår i flera avseenden som svårare att begränsa och mycket talar därför för att skyddet ofta är starkare i svensk nationell rätt. Likväl kan inslag i de två europarättsliga dokumenten i olika avseenden antas ha betydelse vid tillämpningen av regeringsformen, t.ex. när det gäller de överväganden som Europadomstolen respektive EU-domstolen har gjort i fråga om vad som är godtagbara begränsningar i föreningsfriheten.

4.2 Europakonventionen

4.2.1 Allmänt om Europakonventionen

Sverige ratificerade Europakonventionen 1952. Konventionen och dess tilläggsprotokoll innehåller ett flertal fri- och rättigheter. Sverige har ett ansvar för att säkerställa att dessa fri- och rättigheter garanteras för var och en som befinner sig under svensk jurisdiktion

(artikel 1 i konventionen). Genom Europadomstolen sker en rättslig kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Sverige är skyldigt att rätta sig efter den domstolens avgöranden. Även om Europadomstolen har denna uppgift är utgångspunkten att överträdelse i första hand ska hanteras inom ramen för den svenska rättsordningen.

Konventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag och enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Frågan om Europakonventionens status i svensk rätt var aktuell redan under 1970-talet när fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen utformades. 1973 års fri- och rättighetsutredning uttalade bl.a. när det gäller opinionsfriheterna att det skydd i regeringsformen som föreslogs på flera punkter var betydligt starkare än det som följde av konventionen och i övriga fall åtminstone likvärdigt med konventionsskyddet (*Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75 s. 98 f.). Det kan i detta sammanhang nämnas att det framgår av artikel 53 i konventionen att ingenting i konventionen får tolkas som en begränsning av eller en avvikelse från fri- och rättigheter som skyddas av t.ex. den nationella rättsordningen.

4.2.2 Föreningsfriheten i Europakonventionen

Föreningsfriheten regleras i artikel 11 i Europakonventionen tillsammans med mötesfriheten. Artikelns lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Föreningsfriheten omfattar i första hand rätten att bilda och ansluta sig till en förening och att utan inblandning från det offentliga vara verksam i föreningen. Att enskilda kan bilda föreningar för att

agera tillsammans inom områden där de har gemensamma intressen är enligt Europadomstolen en av de allra viktigaste aspekterna av föreningsfriheten. Det sätt på vilket den nationella rätten värnar om denna frihet samt hur den praktiskt tillämpas av myndigheterna visar hur demokratin mår i den aktuella staten (se *Sidiropoulos m.fl. mot Grekland*, nr 57/1997/841/1047, dom den 10 juli 1998). Staten har emellertid även en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter.

Föreningsfriheten är nära kopplad till yttrandefriheten som skyddas i artikel 10 i konventionen. Europadomstolen har uttalat att artikel 11 är en specialreglering (*lex specialis*) i förhållande till artikel 10, men samtidigt framhållit att artikel 11 ska bedömas i ljuset av artikel 10. Skyddet för åsikter och friheten att yttra dem är enligt domstolen ett av syftena med föreningsfriheten. Det gäller särskilt i relation till politiska partier med tanke på deras grundläggande roll för att säkerställa pluralism och demokratins funktion (se *Herri Batasuna mot Spanien*, nr 25803/04 m.fl., dom den 30 juni 2009).

I fråga om yttrandefriheten har Europadomstolen beskrivit denna frihet som en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle, vilket bl.a. innebär att konventionen inte bara skyddar yttranden som mottas positivt eller betraktas som oförargliga, utan också sådana som förolämpar, chockerar eller stör myndigheterna eller delar av befolkningen (se *Handyside mot Förenade konungariket Storbritannien*, nr 5493/72, dom den 7 december 1976). Liknande överväganden måste enligt domstolen också gälla föreningsfriheten i den mån det rör sig om enskilda föreningar (se *Vona mot Ungern*, nr 35943/10, dom den 9 juli 2013).

En annan rättighet som föreningsfriheten i vissa fall ska bedömas i ljuset av är religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen (se t.ex. *Moskvas Jehovas Vittnen m.fl. mot Ryssland*, nr 302/02, dom den 10 juni 2010). Europadomstolen har bl.a. uttalat att friheten att utöva sin religion, ensam eller tillsammans med andra, är en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle. Däremot skyddar inte religionsfriheten varje handling som motiveras eller inspireras av en religion eller tro och garanterar inte alltid rätten att uppträda i det offentliga rummet på ett sätt som dikteras av ens religion eller tro (se t.ex. *Güler och Uğur mot Turkiet*, nr 31706/10 m.fl., dom den 2 december 2014).

Utrymmet att inskränka föreningsfriheten

Inskränkningar i föreningsfriheten måste ha stöd i lag och får bara ske för att tillgodose vissa legitima intressen som räknas upp i artikel 11.2. De måste också vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

Kravet på lagstöd innebär något förenklat att den inskränkande lagen måste uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet i enlighet med rättsstatsprincipen. Den måste även ge skydd mot godtycke och vara tillgänglig för allmänheten samt vara utformad med den precision som krävs för att inskränkningen ska kunna vara någorlunda förutsägbar för den som kommer att påverkas av den. Det ska inte förstås som ett formellt krav på att inskränkningen ska vara föreskriven på viss normnivå. Det som avses är att det ska finnas stöd i den inhemska rätten, t.ex. genom etablerad rättspraxis eller föreskrifter i någon form.

En annan viktig princip är den s.k. proportionalitetsprincipen. Om en åtgärd innebär en inskränkning av en rättighet kan den godtas bara om den är proportionerlig, dvs. om åtgärden står i rimlig relation till det intresse som den är avsedd att tillgodose. Genom en sådan prövning bedöms om en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Kravet på nödvändighet innebär att inskränkningen ska motsvara ett trängande socialt behov och att den är proportionerlig i förhållande till det legitima intresse eller ändamål som den avser att skydda eller uppnå. Vid denna prövning har staterna en förhållandevis vid bedömningsmarginal (s.k. *margin of appreciation*). Om en nationell domstol har ansett att en inskränkning är nödvändig och det verkar finnas rimliga skäl för ett sådant ställningstagande, har Europadomstolen ofta godtagit detta utan att göra någon egen värdering med hänvisning till denna princip. Samtidigt har domstolen förbehållit sig rätten att ingripa om prövningen av någon anledning framstår som uppenbart felaktig eller godtycklig eller om den leder till orimliga resultat från ett konventionsperspektiv.

Det finns vidare vissa generella stadganden i artiklarna 15, 16 och 18 i Europakonventionen om utrymmet för att inskränka konventionens fri- och rättigheter.

Enligt artikel 15 får en stat under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens avvika från bl.a. föreningsfriheten och yttrandefriheten (s.k. *derogation*) i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav.

I artikel 16 anges att staterna får inskränka utlänningars politiska verksamhet utan hinder av det som stadgas om bl.a. föreningsfriheten och yttrandefriheten. Artikeln anses ha en begränsad betydelse och har sällan åberopats eller tillämpats.

Artikel 18 ger uttryck för en ändamålsprincip. Enligt artikeln får inskränkningar i fri- och rättigheter inte tillämpas för andra syften än för vilka de har medgetts.

En viktig artikel i sammanhanget är artikel 17. Enligt den artikeln får ingenting i konventionen tolkas så att det medför en rätt att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som anges i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges där. Stadgandet syftar till att förhindra totalitära grupperingar från att utnyttja konventionens rättigheter – främst yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten – för att undergräva dessa.

Europadomstolen om inskränkningar i föreningsfriheten

Europadomstolen har i flera avgöranden tagit ställning till olika konventionsstaters inskränkningar av föreningsfriheten.

I det nämnda avgörandet *Sidiropoulos m.fl. mot Grekland* gjorde Europadomstolen vissa generella uttalanden om förutsättningarna för att en inskränkning av föreningsfriheten ska anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Enligt domstolen har staterna givetvis rätt att säkerställa att en förenings syfte och aktiviteter är förenliga med lagen men de måste göra det på ett sätt som innebär att deras åligganden enligt konventionen uppfylls. Av detta följer att undantagen i artikel 11 ska tillämpas strikt; endast övertygande och tvingande skäl kan göra inskränkningar i föreningsfriheten berättigade. Vid bedömningen av om nödvändigheten i den mening som avses i artikel 11.2 föreligger, har staterna enligt domstolen bara en begränsad bedömningsmarginal (*margin of appreciation*).

I avgörandet *Refah partisi m.fl. mot Turkiet* (nr 41340/98 m.fl., dom den 13 februari 2003) uttalade domstolen bl.a. att yttrandefriheten och föreningsfriheten inte fråntar en stat rätten att försvara sina institutioner mot föreningar som genom sina aktiviteter äventyrar dem. En viss kompromiss mellan kraven på att försvara demokratin och individuella rättigheter är naturlig i det konventionsrättsliga

systemet. Ett politiskt parti får enligt Europadomstolen förespråka ändringar i en stats lagar och konstitutionella struktur under två förutsättningar. Den ena förutsättningen är att de metoder som används i alla avseenden är lagliga och demokratiska. Den andra är att den förändring som förespråkas i sig är förenlig med grundläggande demokratiska principer. Av detta följer enligt domstolen att ett politiskt parti inte kan göra anspråk på konventionens skydd om dess ledare uppmanar till våld eller lägger fram en politik som inte respekterar demokratin eller som åsyftar demokratin undergång och nonchalerar de fri- och rättigheter som erkänns i en demokrati.

I avgörandet *Herri Batasuna mot Spanien* (se ovan) hade klagandena, som var två politiska partier, upplösts av spansk domstol med hänvisning till att de utgjorde verktyg i organisationen *Euskadi ta Askatasunas* (ETA) terrorismstrategi samt att de hade uppmanat ett konfrontativt socialt klimat och indirekt gett stöd åt ETA:s terroristaktiviteter, bl.a. genom att vägra ta avstånd från ETA:s handlingar. Europadomstolen fann inte anledning att underkänna de nationella domstolarnas bedömning att det fanns en koppling mellan klagandena och ETA samt konstaterade att den kopplingen objektivt sett kunde anses innebära att det förelåg ett hot mot demokratin. Vidare konstaterade Europadomstolen att de nationella domstolarnas bedömning svarade mot behovet av att universellt fördöma rättfärdigande av terrorism. Domstolen ansåg att det agerande och de uttalanden som kunde tillskrivas klagandena gav en klar bild av den samhällsmodell som förespråkades av dem och dess oförenlighet med det demokratiska samhällskonceptet. Någon kränkning av de politiska partiernas föreningsfrihet förelåg därför inte.

Det nämnda avgörandet *Vona mot Ungern* gällde en ungersk organisation som hade upplösts av en nationell domstol. Upplösandet hade skett med anledning av att organisationens medlemmar klätt sig i uniform samt hållit massmöten och demonstrationer i olika delar av Ungern, inklusive byar med en stor romsk befolkning. Organisationen hade krävt att etniska ungrare skulle försvara sig mot "zigenarkriminalitet". Europadomstolen – som fann att det inte förelåg någon kränkning av föreningsfriheten – gjorde vissa generella uttalanden om utrymmet att inskränka denna frihet för andra än politiska partier.

Domstolen framhöll bl.a. att stater har rätt att vidta förebyggande åtgärder för att skydda demokratin i förhållande till icke-politiska organisationer om det finns en tillräckligt överhängande risk för att andras rättigheter hotas. Det kunde enligt domstolen inte krävas att en stat ska vänta med att ingripa till dess att en politisk rörelse vidtar åtgärder som undergräver demokratin eller använder sig av våld.

Enligt Europadomstolen var det svårt att förena radikala åtgärder i syfte att skydda demokratin – såsom inskränkningar i rätten att sammansluta sig i förening – med andan i konventionen om inte en förening kunde betraktas som en grogrund för våld eller att den förnekade demokratiska principer. I domen framhölls det att konventionen syftar till att garantera rätten att formulera politiska åsikter, även i de fall dessa är svåra att acceptera för myndigheterna eller en större grupp medborgare och ifrågasätter den etablerade samhällsordningen.

Om den situation som hade uppstått kring den organisation som upplösts av den ungerska domstolen anförde Europadomstolen vidare följande.

In the Court's view, a paramilitary march goes beyond the mere expression of a disturbing or offensive idea, since the message is accompanied by the physical presence of a threatening group of organised activists. Where the expression of ideas is accompanied by a form of conduct, the Court considers that the level of protection generally granted to freedom of expression may be reduced in the light of important public-order interests related to that conduct. If the conduct associated with the expression of ideas is intimidating or threatening or interferes with the free exercise or enjoyment by another of any Convention right or privilege on account of that person's race, these considerations cannot be disregarded even in the context of Articles 10 and 11.

4.3 EU-stadgan

4.3.1 Allmänt om EU-stadgan

EU-stadgan införlivades den 1 december 2009 i unionens s.k. primär rätt i samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft. Det innebär att stadgan numera ligger på den högsta nivån i den unionsrättsliga normhierarkin tillsammans med Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och Fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF-fördraget).

EU-stadgan innehåller både preciserade rättigheter och allmänna principer. Rättigheterna – däribland föreningsfriheten – betraktas i regel som sådana tydliga och ovillkorliga rättigheter som ska kunna åberopas direkt inför nationella domstolar och myndigheter (s.k. direkt effekt). De allmänna principerna är däremot inte avsedda att ha någon direkt effekt utan ska i stället fungera som tolkningsunderlag och riktlinjer när ny lagstiftning tas fram. Vidare åligger det medlemsländerna att tolka sin nationella rätt så att denna stämmer överens med stadgan (s.k. indirekt effekt) och att vidta nödvändiga åtgärder för att denna ska få ett effektivt genomslag på nationell nivå.

När det gäller EU-stadgans tillämpningsområde så riktar sig denna till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna och blir aktuell när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Begreppet ”tillämpar unionsrätten” omfattar enligt EU-domstolen även tillämpning av nationella bestämmelser som har anknytning till unionsrätten (se t.ex. mål C-617/10 *Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson*).

4.3.2 Föreningsfriheten i EU-stadgan

Föreningsfriheten regleras i artikel 12 i EU-stadgan tillsammans med mötesfriheten. Artikelns lydelse.

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. De politiska partierna på unionsnivå ska bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck.

Föreningsfriheten är enligt EU-domstolen en rättighet som motsvarar den som garanteras av artikel 11 i Europakonventionen. Den ska således enligt artikel 52.3 i EU-stadgan ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen (se mål C-78/18 *Europeiska kommissionen mot Ungern och Förklaringar avseende stadgan om det grundläggande rättigheterna* [2007/C 303/02]). Detta anses dock enligt bestämmelsen inte hindra att unionsrätten ger ett mer långtgående skydd än konventionen.

Föreningsfriheten får begränsas. Enligt artikel 52.1 i EU-stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Föreningsfriheten får dock enligt artikel 54 inte tolkas som att den medför rätt att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att sätta ur spel någon av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan eller att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges i stadgan (det s.k. förbudet mot rättsmissbruk). Denna artikel motsvarar artikel 17 i Europakonventionen.

Det är inte bara rätten att ansluta sig till och vara medlem av en förening som skyddas av EU-stadgan. EU-domstolen har uttalat att lagstiftning som gör det betydligt svårare för föreningar att agera och bedriva verksamhet är att betrakta som begränsningar av föreningsfriheten. Som exempel på sådan lagstiftning har nämnts stärkta krav på registrering, begränsningar av möjligheten att ta emot finansiella resurser eller risk för sanktionsåtgärder såsom upplösning. Åtgärder av det slaget måste alltså uppfylla de krav för rättighetsbegränsningar som anges i artikel 52.1 i EU-stadgan (se mål C-78/18).

5 Rättslig reglering av terrorism

5.1 Inledning

Terrorism kommer av det latinska ordet terror (skräck eller skräckvälde) och myntades i slutet på 1700-talet i samband med den franska revolutionen och jakobinernas skräckregim. Terrorismen som företeelse anses dock ha funnits ännu längre.

Det finns många historiska exempel på enväldshärskare och andra totalitära regimer som hänsynslöst har terroriserat den egna befolkningen eller externa fiender. I modern terminologi brukar terrorism emellertid betecknas som våldshandlingar riktade mot det bestående politiska eller ekonomiska systemet i ett land och som utförs utan hänsyn till om även oskyldiga drabbas. I Nationalencyklopedin definieras terrorism som ”våldshandlingar som är politiskt betingade och som syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas”.

Terrorismen är i dag en gränsöverskridande företeelse. För att bekämpa terrorismen och dess orsaker har det inom ramen för olika internationella samarbeten steg för steg utvecklats avtal där stater förbinder sig att samarbeta och vidta särskilda lagstiftningsåtgärder mot terrorism. Svensk nationell terroristlagstiftning bygger nästan helt på denna internationella rättsutveckling. I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för innehållet i vissa centrala straff- och sanktionsrättsliga internationella överenskommelser samt i svensk straffrättslig lagstiftning på terrorismområdet.

5.2 Förenta nationerna

Redan 1937 utarbetades i Nationernas förbund en konvention för förhindrande och bestraffning av terrorism (*Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism*). Denna undertecknades av 24 stater

men trädde dock aldrig i kraft. I artikel 1 definierades terroristhandlingar på följande sätt.

[C]riminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public.

Trots dessa tidiga ansträngningar har det hittills inte gått att nå samförstånd i FN om en internationellt accepterad definition av terrorism. Den stora stötestenen har varit staternas olika syn på befrielseerörelser. För ett stort antal stater kan bruket av terrorism aldrig försvaras oavsett vilka skäl och omständigheter som åberopas. Andra stater har dock intagit hållningen att användande av våld under vissa omständigheter – som t.ex. i kampen mot en utländsk ockupationsmakt – inte utgör terrorism. Denna åtskillnad har fördjupats ytterligare av meningsskiljaktigheter i frågan om det är den internationella humanitära rätten eller internationella antiterrornormer som ska tillämpas på väpnade styrkor i konflikter som involverar icke-statliga aktörer.

Svårigheterna att enas om en definition av terrorism har gjort att olika idéer som har funnits för att skapa en generell konvention mot all slags terrorism hittills inte kunnat genomföras. Arbetet har i stället gått ut på att – allt eftersom terrorismen tagit sig olika uttryck – utarbeta specifika konventioner, protokoll och tilläggsprotokoll som kännetecknas av att de utan att definiera terrorism riktar sig mot specifika typer av handlingar som terrorister typiskt sett har använt sig av. De avser civil luftfart, sjöfart, nukleära ämnen och nukleär terrorism, sprängämnen, terroristbombningar, tagande av gisslan, finansiering av terrorism och diplomatskydd (se närmare avsnitt 4.5 i Terroristbrottsutredningens betänkande *En ny terroristbrottslag*, SOU 2019:49). När det i detta betänkande fortsättningsvis talas om FN:s konventioner mot terrorism och konventionsbrottslighet avses de här instrumenten respektive sådana handlingar som Sverige enligt detta regelsystem har åtagit sig att straffbelägga.

FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (finansieringskonventionen) antogs 1999 och skiljer sig från de övriga FN-konventionerna mot terrorism i det avseendet att den inte tar sikte på huvudbrottsligheten utan i stället riktar in sig på åtgärder mot ekonomiskt möjliggörande av sådan brottslighet.

Enligt artikel 4 i finansieringskonventionen ska varje konventionsstat kriminalisera de brott som anges i artikel 2. Artikel 2.1 har följande lydelse.

1. En person begår ett brott i den mening som avses i denna konvention, om han eller hon på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligt tillhandahåller eller samlar in tillgångar i syfte att de skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas, helt eller delvis, för att utföra
 - a) en gärning som utgör ett brott som faller under och definieras i fördrag som anges i bilagan, eller
 - b) någon annan gärning som är avsedd att orsaka en civilperson eller någon annan person som inte aktivt deltar i fientligheterna vid väpnad konflikt död eller allvarlig kroppsskada när uppsåtet med gärningen på grund av dess beskaffenhet eller det sammanhang i vilket den utförs är att injaga skräck i en befolkning eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd.

De fördrag som avses i artikel 2.1 a är de FN-konventioner mot terrorism som utarbetats under perioden 1970–1997 och som ålägger konventionsstaterna att kriminalisera terroristhandlingar.

Förhandlingar om en generell konvention mot all slags terrorism har pågått inom FN sedan 2000 men har alltså på grund av svårigheterna att enas om definitionen av terrorism inte lett till någon överenskommelse. Det utkast till en sådan konvention som legat på förhandlingsbordet sedan 2001 innehåller följande definition av terrorism (se *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, Sixth session, 28 January – 1 February 2002*).

Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes:

- (a) Death or serious bodily injury to any person; or
- (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or the environment; or
- (c) Damage to property, places, facilities, or systems referred to in paragraph 1 (b) of this article, resulting or likely to result in major economic loss,

when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or abstain from doing any act.

FN:s säkerhetsråd har också antagit flera resolutioner på terrorismbekämpningens område. Dessa rör framför allt sanktioner men innehåller också krav på straffrättsliga åtgärder beträffande s.k. utländska terroriststridande. År 2014 antogs resolution 2178 (2014) enligt vilken staterna ska kriminalisera s.k. terrorismresor samt finansiering och organiserande av sådana resor.

5.3 Europeiska unionen

2002 års terrorismrambeslut

Kampen mot terrorism har länge stått på EU:s dagordning. I december 1998 beslutade Europeiska unionens råd en handlingsplan för genomförande av bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Som en del av handlingsplanen ingick att fastställa minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på området terrorism. Arbetet med detta ledde fram till att EU:s medlemsstater 2002 enades om ett rambeslut om bekämpande av terrorism (Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism, 2002/475/RIF). Nedan redogörs för artiklarna 1–4 i rambeslutet.

Artikel 1

Terroristbrott och rättigheter och grundläggande principer

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de uppsåtliga handlingar som avses i punkterna a–i och som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning, när de begås i syfte att
 - injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,
 - otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller
 - allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation,
 - a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
 - b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
 - c) människorov eller tagande av gisslan,
 - d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats

eller privat egendom, som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster,

e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,

f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling,

g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,

h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara,

i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h.

2. Detta rambeslut skall inte kunna ha som effekt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i enlighet med vad som fastställs i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen på något sätt ändras.

Artikel 2

Brott som begås av en terroristgrupp

1. I detta rambeslut avses med *terroristgrupp* en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen *strukturerad grupp* avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga följande uppsåtliga handlingar:

a) Att leda en terroristgrupp.

b) Att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegripes att förse den med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Artikel 3 har rubriken ”Brott med anknytning till terroristverksamhet” och ålägger medlemsstaterna att straffbelägga grov stöld, utpressning och förfälskning av dokument som begås i syfte att utföra terroristbrott. I artikel 4 åläggs medlemsstaterna att, med vissa undantag, straffbelägga anstiftan, medhjälp och försök till sådana brott som anges i artiklarna 1–3.

Inget i rambeslutet ska tolkas som om syftet är att begränsa eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejk-

rätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet, inbegripet rätten att tillsammans med andra bilda fackföreningar och ansluta sig till sådana fackföreningar för att försvara sina intressen och den därmed sammanhängande rätten att demonstrera (beaktandesats 10).

Vid antagandet av rambeslutet togs vidare följande rådsuttalande till protokollet.

Rådet förklarar att rambeslutet om bekämpande av terrorism omfattar handlingar som av alla medlemsstater i Europeiska unionen betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. Det måste tolkas på detta sätt och inte så att man hävdar att beteendet hos dem som har arbetat för att bevara och återupprätta dessa demokratiska värden, vilket i synnerhet var fallet i några medlemsstater under andra världskriget, nu kan betraktas som "terroristhandlingar". Det får inte heller tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när det utövar en sådan rätt.

2005 års beslut om informationsutbyte

År 2005 fattade Europeiska unionens råd ett beslut om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott (Rådets beslut 2005/671/RIF av den 20 september 2005 om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott). I artikel 1 a anges att med terroristbrott avses i beslutet de brott som avses i artiklarna 1–3 i 2002 års terrorismrambeslut.

2008 års ändringsrambeslut

År 2008 kompletterades 2002 års terrorismrambeslut med bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering och utbildning för terroristsyften samt medhjälp, anstiftan och försök till sådan brottslighet (Rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism).

Terrorismdirektivet

År 2017 ersattes 2002 års terrorismrambeslut av terrorismdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF). Definitionen av terroristgrupp (artikel 2.3) och terroristbrott (artikel 3) är i stort sett densamma som i rambeslutet. Listan över gärningar som kan utgöra terroristbrott har utökats i förhållande till vad som angavs i rambeslutet så att punkt f) om förfaranden med vapen m.m. har utvidgats och en ny punkt om olaglig systemstörning och olaglig datastörning har tillkommit.

Till terrorismdirektivet har inte förts över några skrivningar från det rådsuttalande som togs till protokollet i samband med att terrorismrambeslutet antogs. I beaktandesats 40 i direktivet anges dock att rätten att uttrycka radikala, polemiska eller kontroversiella ståndpunkter i den offentliga debatten om känsliga politiska frågor faller utanför direktivets tillämpningsområde och i synnerhet utanför rekvisiten för offentlig uppmaning till terroristbrott.

Kraven på kriminalisering av s.k. anknytningsbrott har utökats till att omfatta även mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8), resor för terrorismsyften samt organiserande och underlättande av sådana resor (artiklarna 9 och 10) samt finansiering av terrorism (artikel 11).

Genom direktivet ändras även definitionen av terroristbrott i 2005 års beslut om informationsutbyte så att det avser samtliga brott enligt direktivet.

5.4 Europarådet

Europarådets ministerkommitté gav 2003 en arbetsgrupp (kallad CODEXTER) i uppdrag att utarbeta ett eller flera instrument i syfte att täppa till luckor i existerande ramverk mot terrorism. Ett resultat av arbetsgruppens verksamhet är Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005. Syftet med konventionen är att stärka medlemsstaternas förebyggande åtgärder mot terrorism. I konventionen ställs bl.a. krav på kriminalisering av vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås, nämligen offentlig

uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terrorismsyften.

I artikel 1.1 definieras terroristbrott som varje brott som omfattas av något av instrumenten i en bilaga till konventionen och med den definition av brottet som ges i respektive instrument. Bilagan omfattar en förteckning över sammanlagt elva instrument (konventioner och protokoll) mot terrorism som har utarbetats inom FN och dess specialorgan. I artiklarna 5–7 och 9 åläggs konventionsstaterna en skyldighet att straffbelägga främjande av terroristbrott bestående i offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning samt vissa brott i anslutning till sådana gärningar.

I ingressens åttonde stycke konstateras att konventionen inte är avsedd att inverka på vedertagna principer om yttrandefrihet och föreningsfrihet.

I nionde stycket i ingressen erinras det om att terroristdåd har till syfte att genom sin art eller sitt sammanhang injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling eller att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. Textens formulering härrör från EU:s rambeslut om terrorism, även om det inte direkt hänvisas till rambeslutet. Det var en kompromiss att detta stycke togs in i ingressen, vilket berodde på att en del delegationer hade velat ha med en sådan avgränsning i artikel 1, där terroristbrotten definieras. Majoriteten ansåg inte detta vara motiverat, eftersom en sådan avgränsning inte heller ingår i de FN-fördrag om terrorism där de brott som avses i artikel 1 definieras. (Se redogörelsen på s. 6 i den finländska propositionen RP 81/2007 rd.)

År 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till Europarådets terrorismkonvention som ålägger konventionsstaterna att i förhållande till terroristbrott enligt artikel 1.1 i konventionen straffbelägga deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften, utlandsresor för terrorismsyften samt finansiering, organiserande eller annat underlättande av sådana resor.

5.5 Financial Action Task Force

Financial Action Task Force (FATF) är ett mellanstatligt organ som Sverige är medlem i och som har till syfte att fastställa standarder och främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa bl.a. finansiering av terrorism. FATF:s standarder från februari 2012 (uppdaterade oktober 2020) består av 40 rekommendationer med tillhörande definitioner och s.k. tolkningsmetoder. I rekommendation 5 anges att medlemsstaterna ska kriminalisera finansiering av terrorism i enlighet med finansieringskonventionen. Detta ska inte endast avse finansiering av terroristhandlingar utan dessutom finansiering av terroristorganisationer och enskilda terrorister. Kriminalisering ska ske även i avsaknad av en koppling mellan finansieringen och en eller flera särskilda terroristhandlingar.

Med terroristorganisation avses varje grupp av terrorister som (1) på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligt begår eller försöker begå terroristhandlingar, (2) medverkar till terroristhandlingar, (3) värvar eller instruerar andra personer att begå terroristhandlingar, eller (4) medverkar till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår terroristhandlingar, när medverkan är uppsåtlig och sker i syfte att främja terroristhandlingen eller med vetskap om gruppens avsikt att begå en terroristhandling.

5.6 Sanktionsregimer och terrorlistning¹

Genom sanktioner kan det internationella samfundet försöka påverka staters, grupper eller individers beteenden genom att införa olika begränsningar i deras handlingsfrihet. De sanktioner som gäller i Sverige är beslutade av FN eller EU.

5.6.1 Den rättsliga grunden för sanktioner

FN:s säkerhetsråd kan under vissa förhållanden anta resolutioner om bl.a. sanktioner av icke militär natur i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet (kapitel VII i FN-stadgan).

¹ Redogörelsen i detta avsnitt bygger på betänkandet *Ekonomiska sanktioner mot terrorism* (SOU 2018:27).

Säkerhetsrådets beslut är folkrättsligt bindande för medlemsstaterna (artikel 25 i FN-stadgan). När säkerhetsrådet beslutar om internationella sanktioner tillsätts regelmässigt en sanktionskommitté som ges mandat att övervaka hur medlemsstaterna genomför sanktionerna. Kommittén kan även ha mandat att föra och kontinuerligt uppdatera en lista över de subjekt som ska vara föremål för sanktionerna.

Europeiska unionens råd kan inom ramen för de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) besluta om sanktioner mot bl.a. fysiska personer och grupper (se avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget och artikel 215 i EUF-fördraget). Det kan antingen vara beslut om att gemensamt genomföra FN-sanktioner eller självständiga beslut om sanktioner, s.k. EU-autonoma sanktioner. Ett rådsbeslut om att sanktioner ska genomföras är inte direkt tillämpligt i Sverige utan ges effekt antingen genom nationell lagstiftning eller, för det fall beslutsinnehållet faller inom EU:s kompetens, en efterföljande EU-förordning. Genom Lissabonfördraget har i artikel 75 i EUF-fördraget också införts en ny rättslig grund som ligger utanför den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Artikel 75 ger Europaparlamentet och rådet en möjlighet att genom förordningar fastställa en ram för åtgärder mot kapitalrörelser och betalningar i syfte att förebygga och bekämpa terrorism samt därmed sammanhängande verksamhet.

Den svenska regeringen ges i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) ett bemyndigande att snabbt, utan det sedvanliga lagstiftningsförfarandet, genomföra beslut från FN och EU om internationella sanktioner. Regeringen kan med stöd av bemyndigandet förordna att sanktioner ska genomföras och samtidigt meddela närmare föreskrifter om hur detta ska ske. Efter Sveriges inträde i EU har bemyndigandet i sanktionslagen behövt användas mera sällan eftersom majoriteten av sanktioner beslutade av FN eller EU genomförs på EU-nivå genom antagande av förordningar som är direkt tillämpliga i Sverige.

5.6.2 Sanktionsregimer mot terrorism

FN:s säkerhetsråd har beslutat två separata s.k. sanktionsregimer med syfte att bekämpa och motverka terrorism genom bl.a. frysning av tillgångar.

FN:s sanktionsregim 1267/1989/2253

Sanktionsregim 1267/1989/2253 inrättades ursprungligen 1999 och gäller i dag åtgärder som avser Daesh och al-Qaida samt bl.a. vissa associerade individer och grupperingar. En sanktionskommitté bestående av samtliga säkerhetsrådets medlemmar har i uppdrag att övervaka att sanktionerna efterlevs och att upprätta en lista över de som sanktionerna riktas mot. Ändringar i listan kan föreslås av stater och regionala organisationer. Beslut om listning och avlistning kräver enhällighet och fattas genom en s.k. *no objection procedure*. Det innebär att ett förslag till ändring anses antaget om ingen invändning framförs inom fem arbetsdagar. Själva listningsförfarandet har sedan dess tillkomst varit föremål för omfattande kritik när det gäller rätts säkerheten för enskilda personer. Några av de allvarligaste bristerna har varit att de listförda inte fått reda på skälen för listningen och inte haft möjlighet att yttra sig eller begära överprövning av beslutet. Ett omfattande internationellt arbete med att förbättra rättssäkerheten på sanktionsområdet, i vilket bl.a. Sverige har varit drivande, har pågått genom åren. Även olika avgöranden från EU-domstolen och Europadomstolen har drivit på utvecklingen mot ökad rättssäkerhet.

Inom EU genomförs sanktionsregimen genom en särskild förordning (se Rådets förordning [EG] nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med organisationerna Isil [Daish] och al-Qaida associerade personer och enheter, senast ändrad genom rådets förordning [EU] 2016/363 av den 14 mars 2016). Det kan bl.a. nämnas att enligt artikel 2.1 i förordningen ska medlemsstaterna frysa alla tillgångar för de fysiska och juridiska personer, enheter, grupper och organ som anges i bilaga 1 till förordningen. Bilaga 1 ska omfatta de subjekt som FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittén har angett såsom associerade med Daesh eller al-Qaida (artikel 2.3). EU-kommissionen har enligt artikel 7 befogenhet att vid behov ändra bilaga 1. År 2009 infördes en ny artikel 7a med förfaranderegler vid ändringar i bilagan. Enligt den artikeln ska det listade subjektet utan dröjsmål underrättas om skälen för beslutet och ges tillfälle att lämna synpunkter i frågan. Om synpunkter läggs fram ska kommissionen ompröva listningen och vidarebefordra synpunkterna till sanktionskommittén. Listförda subjekt kan också väcka talan vid EU-domstolens tribunal och begära ogiltigförklaring av den rättsakt om frysning som riktas mot dem.

FN:s sanktionsregim 1373

Efter terroristattackerna i USA den 11 september 2001 antog säkerhetsrådet resolution 1373 (2001). Resolutionen syftar till att identifiera och eliminera terrorismens finansieringskällor. Den riktar mot terrorism och terrorister i allmänhet. Punkt 1 c i resolutionen innebär bl.a. att alla stater utan dröjsmål ska frysa alla penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser för 1) personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, 2) för enheter som ägs eller kontrolleras av sådana personer och 3) för personer eller enheter som agerar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning. Den kommitté som inrättats för att övervaka resolutionens genomförande (*säkerhetsrådets kontraterrorismkommitté*, CTC) har inte fått i uppdrag att upprätta någon lista över vilka personer och organisationer som ska träffas av sanktionerna, utan detta ankommer på staterna själva att avgöra.

Inom EU har resolution 1373 genomförts genom två gemensamma ståndpunkter (Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, 2001/930/Gusp och 2001/931/Gusp) och en förordning (Rådets förordning EG] nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism).

Till rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp finns en bilaga med en förteckning över personer, grupper och enheter som utför terroristhandlingar. Detta är EU:s egen s.k. terrorlista. Det är rådet som fattar beslut om vem som ska föras upp på listan. Besluten fattas med enhällighet. I artikel 1.3 definieras terroristhandling och terroristgrupp på motsvarande sätt som i 2002 års terrorismrambeslut. Enligt artikel 1.4 ska terrorlistan upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses. Detta gäller oavsett om det är fråga om ”inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, försök att begå, delta i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier eller en dom för sådana handlingar”. Personer, grupper och enheter som enligt FN:s säkerhetsråd är knutna till terrorism eller mot vilka

säkerhetsrådet har utfärdat sanktioner kan ingå i förteckningen. Med behörig myndighet avses en rättslig myndighet eller, om rättsliga myndigheter inte har behörighet på det område som omfattas av artikel 1.4, en likvärdig myndighet som är behörig på det området.

Förslag att föra upp en person, enhet eller grupp på listan kan lämnas av såväl medlemsstater som stater utanför EU. En begäran att tas bort från listan kan göras av de förtecknade personerna, grupperna och enheterna eller av det land som ursprungligen föreslog att de skulle föras upp på listan. Enligt artikel 1.6 till den gemensamma ståndpunkten 2001/931/Gusp ska namnen på de personer och enheter som finns i förteckningen till bilagan ses över med jämna mellanrum (minst en gång var sjätte månad) för att säkerställa att det är berättigat att behålla dem i förteckningen.

5.7 Sveriges terroristlagstiftning

5.7.1 Utlänningslagstiftningen – en kort historik

År 1973 infördes genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (1973 års terroristlag) för första gången särskilda bestämmelser om terrorism i svensk lagstiftning.

Enligt 1 och 3 §§ i 1973 års terroristlag skulle en utlänning avvisas eller utvisas om det fanns grundad anledning anta att han eller hon tillhörde eller verkade för en organisation eller grupp som på grund av vad som var känt om dess verksamhet kunde befaras i Sverige använda våld, hot eller tvång för politiska syften (det s.k. organisationsrekvisitet). I förarbetena uttalade regeringen att det inte fanns någon svensk grupp eller organisation som i handling hade dokumenterat sin farlighet i den kvalificerade mening det här var frågan om. Svenska politiska organisationer med revolutionära program var över huvud taget inte aktuella i sammanhanget. Inte heller skulle befrielseörelser föras in under lagen på grund av att de förde en väpnad kamp i sitt hemland eller eventuellt vid enstaka tillfällen riktat angrepp mot utländska intressen. Lagen var enligt regeringen avsedd att tillämpas uteslutande på sådana grupper och organisationer som genom sin verksamhet i det förflutna hade visat att de systematiskt använde våld även mot oskyldiga i främmande land och därför kunde befaras göra det också i Sverige (prop. 1973:37 s. 21).

I samband med att huvuddelen av bestämmelserna i 1973 års terroristlag 1975 fördes in i utlänningslagen (1954:193) gjordes vissa ändringar. Bland annat infördes det ett personligt inriktat krav som innebar att en tillämpning av bestämmelserna förutsatte att det med hänsyn till vad som var känt om utlänningens föregående verksamhet eller annars förelåg fara för att han eller hon i Sverige skulle medverka till terroristhandling. Dessutom kom den avsedda begränsningen av grupper och organisationer som hade uttalats i förarbetena till terroristlagen tydligare till uttryck genom att det angavs i lagtexten att det skulle vara fråga om grupper eller organisationer som kunde befaras ”utanför sitt hemland” begå terroristhandling. Vidare skulle regeringen bestämma vilka organisationer eller grupper som omfattades. Den parlamentariska kontrollen skulle ske genom att regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisade vilka åtgärder som hade vidtagits med stöd av terroristbestämmelserna samt uppgifter om de organisationer och grupper som de hade tillämpats på. År 1989 fördes – utan någon ändring i sak – terroristbestämmelserna åter över till en särskild terroristlag, lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (1989 års terroristlag).

Den 1 juli 1991 ersattes 1989 års terroristlag av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Enligt 1 § i den lagen fick en utlänning utvisas om det med hänsyn till vad som var känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kunde befaras att han eller hon skulle komma att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften, dock inte när faran avsåg sådan gärning i en annan stat som hade övervägande karaktär av s.k. politiskt brott.

Organisationsrekvisitet, som syftade till att koppla samman utlänningen med en viss organisation som kunde befaras begå terroristhandlingar i Sverige, togs bort genom 1991 års lag. I prop. 1990/91:118 (s. 31 f.) konstaterade regeringen att rekvisitet hade blivit svårt att tillämpa. Detta berodde bl.a. på att de rörelser som det var fråga om inte alltid kunde avgränsas och inte sällan upplöstes, delades, ändrade namn eller bytte ledning och struktur. En ytterligare olägenhet med kriteriet var enligt regeringen att det tvingade Sverige att officiellt peka ut vissa rörelser som terroristorganisationer på ett sätt som saknade motsvarighet i flertalet andra länder och många gånger kunde vara direkt olämpligt. Ett utvisningsbeslut kunde t.ex. tolkas

som att en rörelse i dess helhet stämplades som terroristorganisation medan det i själva verket fanns underlag för en sådan bedömning endast beträffande en fraktion som var svår att avgränsa och som hade en lös anknytning till rörelsen som sådan.

En annan nyhet med 1991 års lag var att ett befarat terroristattentat i en annan stat kunde beaktas. Regeringen framhöll att bestämmelserna i princip inte borde kunna tillämpas på befrielseorganisationer och liknande rörelser, men att lagen samtidigt måste ge utrymme för beaktande av risker för renodlade terroraktioner av sådana rörelser i andra länder och att det gällde att finna en lagteknisk lösning som tillgodosåg de motstående intressen som gjorde sig gällande. Detta åstadkoms genom att anknyta till det inom utlänningslagstiftningen vedertagna begreppet politiskt brott och inte låta den typen av brott ligga till grund för avvisning eller utvisning. Enligt 6 § lagen (1957:668) om utlämning för brott får utlämning inte ske för politiska brott. Med politiskt brott avses i första hand brott som riktar sig mot staten och samhällsordningen. Under begreppet faller också brott av allmän karaktär i vilka ingår ett politiskt moment. Att det befarade brottet skulle ha övervägande karaktär av politiskt brott innebär enligt förarbetena att det politiska momentet ska vara helt dominerande (a. prop. s. 78).

5.7.2 Finansieringslagen

Bestämmelser i svensk lagstiftning om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns huvudsakligen i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Finansieringslagen infördes 2002 för att genomföra FN:s finansieringskonvention och innehåller numera även straffrättsliga bestämmelser för genomförande av punkt 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), Europarådets terrorismkonvention samt EU:s terrorismdirektiv.

Enligt 3 § finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen

ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas 1) för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, 2) av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, eller 3) för samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § rekryteringslagen.

I 2 § finansieringslagen anges följande om vad som är särskilt allvarlig brottslighet.

2 § Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplats-sabotage,

3. sådan brottslighet som avses i

a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,

b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och

d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism, samt

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

I det här sammanhanget finns skäl att särskilt nämna bestämmelsen i 3 § 2 finansieringslagen. Den infördes 2016 och innebär att det är straffbart att finansiera personer eller sammanslutningar som begår särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § finansieringslagen. Straffansvaret enligt 3 § 2 gäller oavsett vad som är syftet med finansieringen och bestämmelsen avviker i det avseendet från övriga ansvarsregler i finansieringslagen.

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism ansåg i sitt delbetänkande *Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor* (SOU 2015:63) att det inte borde införas någon definition av begreppen terrorist och terroristorganisation i lagtexten och anförde följande (s. 152–154).

En variant skulle vara att anknyta till FN:s och EU:s sanktionslistor. Med en sådan utformning skulle det vara förbjudet att finansiera en sanktionslistad part. En fördel med en sådan lösning skulle vara att det skulle råda rimlig förutsägbarhet beträffande vad som avses och därmed väsentligt minska bevisproblemen. Transaktioner med sanktionslistade är redan i dag i princip straffbara enligt reglerna i sanktionslagen. Det skulle därför vara möjligt att låta den personkrets eller de organisationer som det enligt den nya bestämmelsen ska vara straffbart att finansiera styras av de befintliga sanktionslistorna.

Det finns dock nackdelar med detta alternativ. Endast ett begränsat antal individer och organisationer förekommer på de aktuella listorna. Sanktionsförfarandet är tidskrävande. Finansiering oavsett syfte av en individ eller organisation som begår terroristhandlingar, som av något skäl inte är sanktionslistad, skulle med en sådan lösning inte vara straffbart. Dessutom finns det personer och organisationer som listas utifrån bl.a. terroristverksamhet, men enligt sanktionsregimer som inte uttryckligen inriktas på terrorism, t.ex. inom ramen för sanktionerna mot Somalia. Dessa skulle med denna lösning falla utanför straffbestämmelsen. Det kan därför av flera skäl finnas en risk för att en sådan utformning inte skulle anses vara förenlig med rekommendationen.

En bättre lösning är i stället att i lagen ange vad som krävs för att det ska vara straffbart att finansiera en specifik individ respektive grupp. Eftersom lagstiftningen huvudsakligen införs för att säkerställa att svensk rätt är förenlig med FATF:s rekommendation är FATF:s definitioner en mer naturlig utgångspunkt än t.ex. rambeslutets.

Inom ramen för en brottmålsprocess får åklagaren föra bevisning om att det rör sig om en sådan individ respektive sammanslutning som anges ovan. Förekomst på en sanktionslista är givetvis en omständighet som starkt talar för att så är fallet men är varken nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att det ska vara bevisat.

Regeringen anslöt sig till utredningens bedömning och uttalade att ytterligare vägledning kunde hämtas från definitionen av terroristgrupp i 2002 års rambeslut (prop. 2015/16:78 s. 49).

Enligt 3 a § är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå eller annars medverka till brott som avses i 3–6 §§ rekryteringslagen (se avsnitt 5.7.4 nedan).

5.7.3 Terroristbrottslagen

Terroristbrottslagen infördes 2003 för att genomföra 2002 års terrorismrambeslut. Enligt 2 § terroristbrottslagen ska den som begår en gärning som anges i 3 § dömas för terroristbrott om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att 1) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, 2) otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller 3) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

I samband med införandet av lagen utmönstrades begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften ur flera olika författningar, bl.a. ur lagen om särskild utlänningskontroll. Begreppet ersattes på dessa ställen med en hänvisning till brott enligt 2 § terroristbrottslagen. I förarbetena konstaterades att begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften till stor del, men inte fullt ut, motsvarade innehållet i den föreslagna bestämmelsen om terroristbrott. Definitionen av terroristbrott ansågs vara klarare och det framstod dessutom som olämpligt att i svensk rätt använda två olika definitioner av terrorism (se prop. 2002/03:38 s. 79 f.).

De gärningar som enligt 3 § terroristbrottslagen kan utgöra terroristbrott motsvarar de handlingar som räknas upp i artikel 3.1 i EU:s terrorismdirektiv. Det rör sig bl.a. om mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand och grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och grovt sabotage, kapning och sjö- eller luftfarts-sabotage, flygplatssabotage, spridande av gift eller smitta, olovlig befattningsmed kemiska vapen, vapenbrott samt olaga hot som innefattar hot om att begå någon av dessa gärningar.

I förarbetena till lagen uttalade regeringen bl.a. följande beträffande de särskilda terroristbrottsrekvisiten (a. prop. s. 85 f.). Begreppet ”kunna allvarligt skada” får anses innebära att gärningen ska kunna utgöra en svår påfrestning på samhället. Rekvisitet är inte begränsat till gärningar som kan hota de grundläggande strukturerna i en stat eller som är av sådan omfattning att de kan få landsomfattande konsekvenser. Det innefattar enligt regeringen också gärningar som, även om de inte direkt kan anses hota de grundläggande struk-

turenerna, kan allvarligt skada ett väsentligt allmänintresse eller orsaka allvarliga störningar i en stats samhällsfunktioner eller försörjningsmöjligheter. Ett sådant väsentligt allmänintresse utgörs av värnandet av det öppna och säkra samhället. En gärning kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation även om den endast riktar sig mot en enskild person. Så kan t.ex. vara fallet med gärningar som innebär att personer i olika beslutande positioner mördas, allvarligt skadas eller kidnappas just på grund av att de innehar viss anställning eller visst förtroendeuppdrag.

Uttrycket ”injaga allvarlig fruktan” innebär enligt regeringen att gärningen ska företas med avsikt att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om urskillningslösa bombattentat eller andra liknande skadegörande åtgärder som riktar mot allmänna platser, kommunikationsmedel eller anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft.

Med uttrycket ”en befolkning eller en befolkningsgrupp” klargörs enligt regeringen att bestämmelsen är tillämplig såväl då syftet är att injaga allvarlig fruktan i en större del av befolkningen som då ett brott riktar mot en mindre personkrets, t.ex. en etnisk minoritet eller ett visst folkslag.

Med ”grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat” förstås enligt regeringen en stats grundläggande samhällsstrukturer och funktioner såsom dess statsskick, grundlag eller konstitution eller rättsordning. Även andra därmed jämförbara strukturer eller funktioner omfattas, t.ex. en stats hälsovårds-, socialskydds- eller utbildningssystem. Självfallet, anförde regeringen, omfattas därför brott som utförs i avsikt att det demokratiska statsskicket ska omstörtas och att de för staten grundläggande författningarna ska ändras eller upphävas. Andra situationer kan vara då brottet riktar sig mot rättsväsendet i syfte att destabilisera en fungerande rättsstat.

I den promemoria som låg till grund för terroristbrottslagen (Ds 2002:35 *Straffansvar för terroristbrott*) föreslogs med hänvisning främst till det nämnda rådsuttalandet om tillämpningen av 2002 års terrorismrambeslut (se avsnitt 5.3 ovan) att det i 1 § skulle anges att lagen syftade till att skydda grundvalarna för ett demokratiskt samhälle mot allvarliga angrepp och inte var avsedd att omfatta handlingar som innebär utövande av den grundläggande rättigheten att föra fram sin åsikt, även om ett brott begås när denna rättighet ut-

övas. Regeringen, som i och för sig delade utredningens uppfattning i sak, ansåg dock att det inte fanns något behov av att låta detta uttryckligen framgå av lagtexten. Regeringen uttalade bl.a. följande (prop. 2002/03:38 s. 61 och 85).

Såsom terroristbrott skall därför inte betraktas olika handlingar som begås av motståndsrörelser som i diktatoriska eller totalitära stater eller styrelseskick arbetar för införande eller återupprättande av ett demokratiskt samhällsskick. Det innebär emellertid inte att sådana gärningar är att betrakta som straffria. De kan vara att bestraffa enligt andra straffbestämmelser. Vad som åsyftas är endast att gärningarna inte skall vara att bedöma som terroristbrott. Ett exempel härpå och som uttryckligen anges i rådsuttalandet är de handlingar som utfördes av motståndsrörelserna i de länder som var ockuperade av Nazityskland under det andra världskriget.

Att rambeslutet inte är avsett att tillämpas på handlingar som innebär utövande av den grundläggande rättigheten att lägga fram sin åsikt, även om ett brott begås när denna rättighet utövas, syftar också till att klargöra att bl.a. att olika former av civil olydnad som tar sig uttryck i brottsliga handlingar inte är avsedda att falla under definitionen av terroristbrott. Exempel på sådana handlingar kan vara allmänna aktioner mot omdiskuterade projekt såsom t.ex. olika byggprojekt, transporter av farligt gods, utvinning av naturtillgångar och provsprängningar av kärnladdningar eller andra stridsmedel. Andra exempel kan vara olika former av skadegörelse eller våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer.

Den svenska regeringen har under hela förhandlingsarbetet betonat vikten av att definitionen av terroristbrott ges ett begränsat tillämpningsområde och att den noga avgränsas i förhållande till annan brottslighet. Regeringen har därvid tagit aktiv del i utformningen av de ovan angivna beaktandesatserna och det särskilda rådsuttalandet.

Det sagda medför att brottsliga gärningar, som formellt faller under andra straffstadganden, skall anses utgöra terroristbrott och bedömas enligt straffskalan för det brottet, endast om gärningarna är att betrakta som allvarliga överträdelser av medlemsstaternas straffrätt, begångna av personer som utgör ett hot mot det demokratiska samhället, som inte respekterar rättsstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. För att omfattas av lagens tillämpningsområde krävs således att det är fråga om allvarliga angrepp utförda i avsikt att rasera de grundläggande principerna om en fungerande rättsstat och demokrati.

Det sagda innebär att de kvalificerande rekvisit som avses i 2 § skall tolkas restriktivt och att domstolen vid bedömningen av om en gärning är att betrakta som terroristbrott, skall göra denna prövning mot bakgrund av rambeslutets syfte såsom det har kommit till uttryck i dess beaktandesatser och i de uttalanden som tagits till rådets protokoll i samband med antagandet av rambeslutet.

Det nämnda rådsuttalandet har inte förts över till EU:s terrorismdirektiv. I prop. 2017/18:174 anför regeringen följande om detta (s. 44).

Det ska slutligen nämnas att det till direktivet inte har förts över några skrivningar från det rådsuttalande som togs till ministerrådets protokoll i samband med att terrorismrambeslutet antogs. Rådsuttalandet klargör bl.a. att rambeslutet omfattar handlingar som av alla medlemsstater betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilken dessa samhällen bygger. Rambeslutet måste enligt uttalandet tolkas på detta sätt och får inte tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när de utövar denna rätt (prop. 2002/03:38 s. 29). I direktivet finns emellertid andra skrivningar som klargör att vissa begränsningar av kriminaliseringskraven gäller. Som framgår av skäl 40 bör inget i direktivet tolkas som att avsikten är att inskränka eller begränsa spridning av information i vetenskapligt eller akademiskt syfte eller för rapporteringsändamål. Där anges vidare att rätten att uttrycka radikala, polemiska eller kontroversiella ståndpunkter i den offentliga debatten om känsliga politiska frågor faller utanför direktivets tillämpningsområde.

Terroristbrottsutredningen har i betänkandet SOU 2019:49 ställt sig bakom den principiella utgångspunkten att lagstiftningen i vissa fall inte ska tillämpas beträffande handlingar som begås t.ex. av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick. Utredningen har samtidigt framhållit att den svenska terroristlagstiftningen måste kunna vara verksam även beträffande handlingar som begås i länder som inte kan betraktas som demokratiska och att lagstiftningen måste ge utrymme för att i det enskilda fallet kunna betrakta allvarligt våld mot individer och samhällen som terroristhandlingar, oberoende av våldets bakomliggande drivkrafter (s. 348–350).

5.7.4 Rekryteringslagen

Rekryteringslagen infördes 2010 för att genomföra Europarådets terrorismkonvention och 2008 års ändring av EU:s terrorismrambeslut (senare terrorismdirektiv). Lagen innehåller numera även bestämmelser för genomförande av tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention samt punkt 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

I lagen finns bestämmelser om särskilt straffansvar för olika typer av gärningar som anknyter till och möjliggör terrorism. De särskilda straffstadgandena kopplar till begreppet särskilt allvarlig brottslighet som i rekryteringslagen definieras på motsvarande sätt som i finansieringslagen med den skillnaden att även brott enligt 3 § finansieringslagen utgör särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagens mening.

Terroristorganisation (2 a §)

Samtidigt som samröre med en terroristorganisation kriminaliserades 2020 infördes det i rekryteringslagen en legaldefinition av begreppet terroristorganisation.

2 a § Med terroristorganisation avses i denna lag en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

I förarbetena anförde regeringen bl.a. följande (prop. 2019/20:36 s. 25–28). Med sammanslutning avses såväl olika former av juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. När det gäller den kriminella verksamhet som sammanslutningen ska ägna sig åt för att det ska vara fråga om en terroristorganisation är särskilt allvarlig brottslighet numera ett vedertaget begrepp som träffar just sådana handlingar som samröresbrottet i förlängningen syftar till att komma åt. Definitionen innebär, anförde regeringen, att även en organisation som tar befattning med pengar på ett sätt som är kriminaliserat enligt 3 § finansieringslagen är en terroristorganisation. Det gäller även om organisationen inte ägnar sig åt sådana brott som i övrigt framgår av uppräkningslagen i 2 § rekryteringslagen. Det kan exempelvis handla om institutioner som på olika sätt ägnar sig åt pengaförmedling.

Enligt regeringen är det ofrånkomligt att man i vissa fall kommer att ställas inför gränsdragningar när det handlar om att bedöma om en viss sammanslutning är en terroristorganisation eller inte. Så kan vara fallet i fråga om sammanslutningar inom vilka det bedrivs såväl terroristbrottslighet som t.ex. politisk verksamhet. Är det fråga om klart avskiljbara verksamheter kan det vara naturligt att betrakta enbart den del av verksamheten inom vilken terroristbrottslighet begås som en terroristorganisation. Den politiska grenen i sådan verksamhet kan då vara att betrakta som en separat sammanslutning. Regeringen

påpekade att ett sådant betraktelsesätt används redan i dag när det bl.a. gäller vissa s.k. sanktionslistor där det förekommer att enbart en militär gren av en sammanslutning är upptagen på listan. Om verksamheterna är integrerade i varandra är det emellertid svårare att betrakta dem som separata verksamheter. Organisationen kan då i stället i sin helhet vara att betrakta som en terroristorganisation.

Det kan också vara fråga om att bedöma om en organisation inte längre är en terroristorganisation. Även i den situationen kan svåra gränsdragningsfrågor uppkomma. Frågan måste enligt regeringen avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En omständighet som kan vara av betydelse för en sådan bedömning är om organisationen har tagit tydligt, offentligt och trovärdigt avstånd från tidigare brottsliga handlingar och helt övergått till annan verksamhet. Att en sammanslutning förekommer på EU:s eller FN:s sanktionslistor är en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en terroristorganisation. Det är dock enligt regeringen inte en omständighet som är vare sig nödvändig eller i alla situationer tillräcklig för att man ska kunna dra den slutsatsen.

Samröre med en terroristorganisation (2 b §)

2 b § Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

- 1) för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,
- 2) upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller
- 3) lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Den här bestämmelsen berörs närmare i avsnitt 6.4.

Offentlig uppmaning (3 §)

3 § Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet eller till samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § döms till fängelse i högst två år.

Bestämmelsen har utformats i nära anslutning till bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken i den del som den bestämmelsen avser förledande till brott. För ansvar förutsätts dels att gärningsmannen agerar med direkt uppsåt att förmå annan att föröva särskilt

allvarlig brottslighet, dels att meddelandet är sådant att det kan anses innefatta en uppmaning att begå relevanta gärningar. På samma sätt som beträffande uppviglingsbrottet i 16 kap. 5 § brottsbalken, torde ett förhärlikande av brottslighet i vissa fall kunna anses innebära att någon uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet. Det bör dock iaktas betydande försiktighet vid bedömning av om ett uttryck för gillande och sympati kan anses innefatta en uppmaning till efterföljd. (Se prop. 2009/10:78 s. 59.)

Rekrytering (4 §)

4 § Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet eller att ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § döms till fängelse i högst två år.

Regleringen bygger på bestämmelsen i 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken om stämpling till brott i den form som avser att söka anstifta annan att begå brott. Tillämpningsområdet för rekryteringsbrottet är emellertid vidare än för stämplingsbestämmelsen eftersom gärningen även kan avse att förmå någon att ”annars medverka till” särskilt allvarlig brottslighet. I detta ligger att gärningen kan avse handlingar som innefattar att söka förmå någon att begå en gärning som utgör medhjälp eller anstiftan till brott. För ansvar förutsätts direkt uppsåt att förmå någon annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Brotten enligt 3 och 4 §§ är likartade till sin utformning. Vad som främst skiljer de två brottsformerna åt är offentlighetsrekvisitet i uppmaningsbrottet. Medan det brottet omfattar påverkan riktad mot allmänheten, avser rekryteringsbrottet normalt att försöka få en viss person eller en bestämd krets personer att begå brott. (Se a. prop. s. 60.)

Utbildning (5 §) och mottagande av utbildning (5 a §)

5 § Den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, döms till fängelse i högst två år, om gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

För att det ska vara fråga om ”instruktioner” i bestämmelsens mening torde normalt krävas att det är fråga om kunskaper som inte är enkelt tillgängliga för envar. Ansvar förutsätter att gärningen har skett med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet. Kravet på vetskap innebär att gärningsmannen måste ha insett att den som utbildas avser att använda instruktionen för att föröva särskilt allvarlig brottslighet. Fall där instruktioner sänds ut, t.ex. via internet, utan sådan vetskap omfattas därför inte av bestämmelsen. (Se a. prop. s. 61.)

5 a § Den som tar del av sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Det fordras inte att gärningsmannen har deltagit i träning eller någon annan form av undervisning. Inte heller krävs det att instruktionerna har meddelats av en annan person. Det innebär att självstudier omfattas av straffansvaret. Uttrycket att ta del av instruktioner omfattar att läsa allmänt tillgänglig information på internet eller att konsultera studie- eller instruktionsmaterial av annat slag. Det förutsätts dock att den som tar del av instruktionerna på något sätt agerar aktivt för att tillgodogöra sig den information de innehåller. (Se prop. 2017/18:174 s. 106 f.)

Resa (5 b §)

5 b § Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet,
2. ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §, eller
3. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

I EU:s terrorismdirektiv och tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention finns det ett krav på kriminalisering av organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften. Regeringen har ansett att bestämmelsen om medverkan i 23 kap. 4 § brottsbalken är tillräcklig för att uppfylla dessa krav. Något särskilt straffstadgande om organiserande och underlättande av resor har därför inte införts (se a. prop. s. 41 f.).

Ringa gärningar (7 §)

7 § Ansvar enligt 2 b § ska inte dömas ut om samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet, eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Undantaget i första stycket ger möjlighet att undvika orimliga resultat när samröresbestämmelsen tillämpas. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska alltid göras. Att gärningen i endast obetydlig utsträckning kan anses ha varit ägnad att främja, stärka, eller understödja terroristorganisationen kan vara en omständighet som gör att gärningen kan bedömas som ringa. Ett exempel på ett samröre av obetydligt slag skulle kunna vara att vid ett enstaka tillfälle anskaffa något enklare transportmedel för en terroristorganisation, eller att under endast kort tid förvara sådan utrustning som anges i 2 b § 1 för en terroristorganisation. Utrymmet för att som ringa bedöma ett samröre genom befattningsmedel med sådan typiskt sett farlig utrustning som avses i bestämmelsen torde dock vara begränsat. (Se prop. 2019/20:36 s. 70.)

Regleringen i 7 § andra stycket är påkallad bl.a. av att definitionen av särskilt allvarlig brottslighet i lagen är vid och att ansvar kan inträda i ett förhållandevis tidigt skede. Vad som utesluts är sådana mindre allvarliga fall där straffansvar inte är motiverat. Ett exempel på omständigheter som gör att en gärning kan vara att se som ringa är om det har återstått flera led innan gärningen kunnat leda till allvarlig skada. Detta innebär att domstolen särskilt ska beakta huruvida uppmaningen, rekryteringen eller utbildningen avser gärningar som närmast utgör förberedande led och i sig inte leder till någon allvarlig skada. Om det måste konstrueras en mycket lång gärningskedja för att nå fram till en punkt då det uppstår allvarlig skada bör gärningen ofta vara att bedöma som ringa. Hänsynen till intresset av en fri åsiktsbildning kan också medföra att gärningar som i och för sig faller under en straffbestämmelse men som främst får ses som ett led i opinionsbildningen, ofta kan vara att bedöma som ringa. (Se prop. 2009/10:78 s. 62 f.)

5.7.5 Förslag till en ny terroristbrottslag

Terroristbrottsutredningen, som hade i uppdrag att genomföra en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter, överlämnade i november 2019 sitt betänkande *En ny terroristbrottslag* (SOU 2019:49). Utredningen föreslog följande förändringar av terroristbrottet. I lagtexten byts allvarligt kunna skada en *stat* ut till att avse motsvarande skada för ett *land*. Syftet är att understryka att terroristbrott även träffar terrordåd som riktar sig mot samhället i bred bemärkelse. Vidare ändras *befolkningsgrupp* till *del av en befolkning* för att undanröja den osäkerhet som råder när det gäller vilka grupper som omfattas av begreppet befolkningsgrupp. Den mest betydelsefulla förändringen enligt förslaget är dock att alla svenska brott ska kunna betraktas som terroristbrott under förutsättning att det objektiva kvalificerande rekviritet och de subjektivt kvalificerande rekviriten är uppfyllda (jfr bl.a. redogörelsen för 2 § terroristbrottslagen i avsnitt 5.7.3 ovan). Utredningen, som framhöll att hotbilden från terrorismen är varierande från tid till annan och att målen samt de olika angreppen kan skifta över tid, ansåg att denna reform skulle bidra till en mer ändamålsenlig och långsiktigt hållbar lagstiftning.

Utredningen bedömde att begreppet särskilt allvarlig brottslighet av hänsyn till Sveriges internationella åtaganden inte kunde utmönstras ur lagstiftningen men att regleringen borde förenklas och i huvudsak hänvisa till svenska brott. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

5.8 Särskilt om förhållandet till internationell humanitär rätt

En särskild frågeställning när det gäller den nationella regleringen av terrorism avser förhållandet till den s.k. internationella humanitära rätten. Den internationella humanitära rätten – krigets lagar – reglerar vad som gäller under väpnade konflikter.

När två eller fler stater använder väpnat våld mot varandra föreligger en internationell väpnad konflikt. För stridande i en sådan

konflikt, s.k. kombattanter, finns en uttrycklig rätt att inom den humanitära rättens ramar utföra stridshandlingar.

Övriga väpnade konflikter betecknas som icke-internationella och äger rum mellan en stat och en eller flera organiserade väpnade grupper eller mellan sådana grupper inom en stats territorium. De som är stridande i en stats väpnade styrkor i en sådan konflikt kan som utgångspunkt anses ha motsvarande rätt som kombattanter att utföra stridshandlingar. Stridande i andra styrkor än statliga har ingen sådan uttrycklig rätt. Det har emellertid i den internationella debatten ibland gjorts gällande att det internationella humanitärrettsliga regelverket bör ges genomslag och få betydelse för den nationellt straffrättsliga bedömningen även beträffande sådana stridande. Högsta domstolen har dock i rättsfallet ”Vapnen vid fronten” NJA 2019 s. 909, som rörde tillämpning av svensk rätt, konstaterat att det i nuläget inte finns något klart stöd för en rätt till tillåtna stridshandlingar för icke-statliga stridande parter i icke-internationella väpnade konflikter och att en sådan rätt inte heller kan anses omfattas av den folkrättsliga sedvanerätten.

En grundläggande princip som har kommit till uttryck i en mängd bestämmelser på den internationella humanitära rättens område är att civila så långt som möjligt ska skonas från fientligheterna och aldrig utgöra mål för anfall (distinktionsprincipen). Terroristhandlingar, som typiskt sett innefattar våld mot civila, är således i stor utsträckning förbjudna redan genom dessa allmänna bestämmelser. Därutöver finns det även uttryckliga förbud mot terrorism inom den humanitära rätten (se bl.a. artikel 33 i Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid).

Kännetecknande för terrorism, såsom begreppet förstås inom den humanitära rätten, är att handlandet riktar sig mot eller i opropor­tionerlig omfattning drabbar civila.

I flera av de unionsrättsliga och andra internationella instrument som ligger till grund för den svenska terroristlagstiftningen begränsas tillämpningsområdet i förhållande till den internationella humanitära rätten. Så framgår det t.ex. av artikel 26.5 i Europarådets terrorismkonvention, beaktandesats 37 i EU:s terrorismdirektiv och artikel 19.2 i FN:s konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister att respektive instrument inte är tillämpligt på väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt. Vidare så framgår det av artikel 2.1 b) i FN:s finansieringskonvention att finansieringsförbudet inte omfat-

tar gärningar som i en väpnad konflikt riktar sig mot statliga väpnade styrkor eller väpnade grupper. I terroristbrottslagen, finansieringslagen och rekryteringslagen görs det däremot inte några motsvarande undantag och Högsta domstolen har i det nämnda rättsfallet NJA 2019 s. 909 slagit fast att det inte finns något stöd för att tolka de svenska straffbestämmelserna så att deras tillämpningsområde – mot sin ordalydelse – ska anses innefatta en begränsning i förhållande till icke-statliga väpnade styrkor i icke-internationella konflikter.

6 Om föreningsfriheten och deltagande i en terroristorganisation

6.1 Inledning

En viktig bakgrund till kommitténs uppdrag när det gäller föreningsfriheten är det lagstiftningsarbete som har bedrivits med syfte att göra det straffbart att delta i en terroristorganisationens verksamhet.

I lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation föreslog regeringen bl.a. att det skulle införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Lagrådet ansåg – till skillnad från vad regeringen hade anfört i lagrådsremissen – att det föreslagna deltagandebrottet skulle innebära en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

I detta kapitel beskrivs lagstiftningsärendet närmare och en redogörelse lämnas för de ståndpunkter som framfördes med koppling till regleringen av föreningsfriheten.

6.2 Förslaget om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

6.2.1 Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62)

I maj 2017 gav regeringen en utredare i uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. I uppdraget ingick att noga beakta skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. föreningsfriheten.

Behovet av ett deltagande- och samröresbrott

Utredaren gjorde bedömningen att det fanns behov av att straffbelägga deltagande i och samröre med en terroristorganisation och redovisade i den delen i huvudsak följande överväganden.

Det straffbara området när det gäller terroristbrott är vidsträckt. Det omfattar dels alla osjälvständiga brottsformer (försök, förberedelse, stämpling och medverkan samt underlåtenhet att avslöja och förhindra) i förhållande till terroristbrott, dels gärningar som på ett eller annat sätt utgör förberedande led (t.ex. utbildning, offentlig uppmaning och finansiering) i förhållande till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Gemensamt för dessa brottsformer är att det måste kunna bevisas att det finns uppsåt till att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet förr eller senare ska komma till stånd.

Därutöver är det straffbart att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen. Denna utvidgning av finansieringsbrottet skedde för att uppfylla vissa internationella krav, men regeringen framhöll i förarbetena att det oavsett dessa krav fanns skäl att vidta lagstiftningsåtgärden (prop. 2015/16:78 s. 45 f.). Regeringen hänvisade då till att en utvidgning av straffansvaret – mot bakgrund av den utveckling som skett där vissa terroristorganisationer vill skapa statsliknande strukturer och därför lägger pengar på en sådan uppbyggnad och inte bara på terroristhandlingar – är nödvändig för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna bekämpa terrorism. Dessutom hänvisade regeringen till att det är svårt att fullgöra beviskraven för finansiering av terroristbrott och förberedelse till terroristbrott, särskilt i förhållande till organisationer som ägnar sig åt såväl terrorism som t.ex. socialt och humanitärt arbete.

Utredaren framhöll vidare att vissa terroristorganisationer, som t.ex. Daesh och Boko Haram, har många anhängare, en väl utvecklad organisation och avsevärda ekonomiska resurser. Alla former av stöd till en sådan organisation, oavsett om det handlar om finansiering eller deltagande i verksamheten, bidrar till att skapa och upprätthålla den. En terroristorganisation kan inte existera utan medlemmar och deltagare och utan organisation begränsas förmågan att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet avsevärt.

Dessutom framhöll utredaren att samsyn kring vad som utgör terrorism och en någorlunda likartad lagstiftning underlättar det internationella samarbetet samt motverkar uppkomsten av straffria zoner där terroristorganisationer kan bygga upp och utveckla sin verksamhet. I samtliga EU-länder förutom Sverige och Danmark finns bestämmelser som uttryckligen straffbelägger att leda eller delta i en terroristgrupp. Det fanns därför enligt utredaren en risk för att Sverige ska utgöra och uppfattas som en straffri zon där dels terroristorganisationer kan bygga upp och utveckla sin verksamhet, dels personer som deltagit i terroristorganisationer i andra länder (utan att mera direkt bidra till att terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet begås) kan undgå straffansvar.

Deltagande- och samröresbrott

Utredaren föreslog alltså att deltagande i och samröre med en terroristorganisation skulle kriminaliseras. I fråga om *deltagandebrottet* föreslogs att följande bestämmelse skulle införas i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

4 § Den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation döms till fängelse i högst två år.

När det gäller brottets avgränsning framförde utredaren i huvudsak följande. Den straffbara handlingen består i att delta i verksamheten i en terroristorganisation. Det ska röra sig om ett deltagande som tar sig uttryck i någon form av aktivitet inom ramen för organisationens verksamhet. Enbart närvaro hos en terroristorganisation eller vid ett evenemang anordnat av organisationen utgör enligt utredaren inte ett deltagande i verksamheten. Deltagandet bör ingå som en naturlig och integrerad del i organisationens verksamhet. För att det ska röra sig om deltagande i en viss terroristorganisations verksamhet måste det också finnas en sådan anknytning till organisationen att man kan tala om ett deltagande i dess verksamhet.

Utredaren framhöll vidare att deltagande i en terroristorganisations verksamhet kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre terroristorganisationer (eller celler) kan verksamheten t.ex. i allt väsentligt vara in-

riktad på att förbereda terroristattentat, men även annan verksamhet som informationsinhämtning, publicitet, utbildning och träning kan självfallet förekomma. I större terroristorganisationer, som Daesh eller al-Qaida, kan verksamhet av de mest skiftande slag förekomma. Straffansvaret träffar alla former av deltagande i verksamheten, oavsett inom vilken del av verksamheten och i vilket syfte det sker.

Den som leder en terroristorganisation deltar därigenom i organisationens verksamhet. Att ansluta sig till en sådan organisation genom att t.ex. ställa sig under dess kommando och utföra de uppgifter som tilldelas innebär enligt utredaren typiskt sett ett deltagande i verksamheten. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är exempel på deltagande i organisationens verksamhet. Deltagande i verksamheten kan också ske genom att förse organisationen med information eller genom anskaffning eller underhåll av t.ex. vapen eller annan utrustning. Rekrytering av deltagare till verksamheten, deltagande i utbildning eller förmedling av utbildning till andra, liksom olika aktiviteter som tar sikte på publicitet och annan informationshantering kring verksamheten är andra former av deltagande i verksamheten. Att ansvara för eller på annat sätt vidta åtgärder för att finansiera verksamheten eller hantering av organisationens ekonomiska medel är ytterligare exempel på deltagande i verksamheten. Att enbart lämna bidrag till en terroristorganisation torde dock enligt utredaren i regel inte innebära ett deltagande i verksamheten men kan i stället bestraffas enligt finansieringslagen.

Utredaren anförde att även deltagande i en humanitär del av verksamheten, förutsatt att den bedrivs inom ramen för terroristorganisationen, är straffbar. Det torde emellertid enligt utredaren kunna förekomma att det inom en organisation som bedriver lovlig verksamhet av exempelvis politisk eller humanitär art finns en sammanslutning av personer som, i t.ex. samma politiska syften som driver organisationen i stort, begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Förutsatt att en sådan "moderorganisation" har saknat kännedom om den olovliga cellen och dess verksamhet och, när sådan kännedom erhålls, tar tydligt och trovärdigt avstånd från cellens medlemmar och aktiviteter bör det vara möjligt att se moderorganisationen och cellen som separata sammanslutningar. I en så-

dan situation kan moderorganisationen enligt utredaren alltså fortsätta sin lovliga verksamhet trots att deltagande i cellens verksamhet är straffbart.

I fråga om *samröresbrottet* föreslog utredaren att följande bestämmelse skulle införas i rekryteringslagen.

5 § Den som, utan att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 §, för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, transportmedel eller annan liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet, döms till fängelse i högst två år.

När det gäller brottets avgränsning förde utredaren i huvudsak fram följande. Samröresbrottet är uttryckligen subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet. Finns det förutsättningar att döma för deltagande ska alltså samröresbestämmelsen inte tillämpas. I första ledet straffbeläggs att för en terroristorganisations räkning ta befattning med sådan utrustning som typiskt sett kan komma till användning vid terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Med utrustning av liknande slag avses t.ex. kommunikationsutrustning eller sådana farliga eller skadliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i nuvarande 5 § rekryteringslagen. Att ta befattning med utrustningen kan enligt utredaren ske genom dels fysiska åtgärder som att tillhandahålla, transportera, förvara eller vidta andra faktiska åtgärder med utrustningen, dels åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning som att anskaffa eller ordna med transport eller förvaring av utrustningen.

De åtgärder som omfattas av bestämmelsen kan enligt utredaren också ingå som ett led i deltagandet i en terroristorganisations verksamhet om övriga förutsättningar för ett deltagandebrott är uppfyllda. I sådant fall är samröresbestämmelsen inte tillämplig. Bestämmelsen tar, anförde utredaren, i stället sikte på ett samröre som inte innebär ett deltagande men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Förslagets förhållande till föreningsfriheten

Utredaren bedömde att de föreslagna straffbestämmelserna inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten. Till stöd för det synsättet fördes i huvudsak följande fram.

I förarbetena till regeringsformen framhålls att bestämmelsen om föreningsfrihet inte kan tolkas så att en verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad från ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning. (Prop. 1975/76:209 s. 112 f.)

I 1976 års lagstiftningsärende gjordes även vissa uttalanden om vad som kunde anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det framhölls bl.a. att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139). Vidare anfördes i propositionen att det är uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning, även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Det uttalades också att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. I propositionen betonades även vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften. (Prop. 1975/76:209 s. 153 f.)

Den snäva syn på rättighetsbegränsningar som förarbetena ger uttryck för har i senare lagstiftningsärenden om begränsningar av vissa rättigheter vidgats något. I den proposition som låg till grund för lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall togs nämligen hänsyn till de tänkbara effekterna av den föreslagna regleringen. Det innebar att de föreskrifter som var aktuella ansågs utgöra en begränsning av demonstrationsfriheten och mötesfriheten.

— — —

I samband med utvidgningen av finansieringsbrottet till att omfatta finansiering av en person eller sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet konstaterade regeringen att den verksamhet som bedrivs av en sådan sammanslutning inte är lovlig. Regeringen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att regleringen varken direkt eller indirekt utgjorde någon begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman och verka för ett gemensamt ändamål, eftersom det av regleringen inte följde något hinder för en ideell förening att verka för lovliga syften (prop. 2015/16:78 s. 55). När det gällde bedöm-

ningen av de indirekta effekterna av den föreslagna regleringen gjorde regeringen följande överväganden (a. prop. s. 55 f.).

En begränsning av föreningsfriheten får, [– –], göras endast när det gäller 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. Av hänsyn till vikten av största möjliga åsiktsfrihet i ett pluralistiskt samhälle kan det också hävdas att tolkningen av vad som utgör en begränsning av opinionsfriheterna inte bör ges en alltför snäv innebörd.

Regeringen konstaterar att den föreslagna straffbestämelsen om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform. Vad som avses är i stället att motverka terroristbrottslighet, oavsett hur de personer som ägnar sig åt sådan verksamhet väljer att organisera sig eller på annat sätt agerar för att uppnå sina syften. Ändamålet med en reglering är dock inte nödvändigtvis avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte. I det sammanhanget kan noteras att det i och för sig är tänkbart att en straffrättslig reglering som tar sikte på att förhindra finansiering av bl.a. en sådan sammanslutning som avses kan försvåra en organisations möjligheter att samtidigt bedriva lovlig verksamhet, exempelvis i form av skolor eller sjukhus. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i straffregleringen. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose.

När det gäller förhållandet till Europakonventionen innebär Europadomstolens praxis, [– –], att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.

Dessa överväganden gör sig gällande även när det gäller frågan om ett straffrättsligt ansvar för deltagande i en terroristorganisation. Den föreslagna straffbestämelsen syftar inte till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform utan till att motverka terroristorganisationer och terrorism. Det finns därutöver skäl att hänvisa till ... uttalandena om att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga och att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning, även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna.

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten, som syftar till att upprätthålla den fria åsiktsbildning som är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle, kan rimligtvis inte tolkas så att den skyddar sammanslutningar av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet

eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Vi bedömer att den föreslagna straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte avser ett område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering eller av Europakonventionens bestämmelse om föreningsfrihet och att den därmed inte kan anses innebära någon rättighetsbegränsning.

Det kan också hävdas att en annan bedömning skulle få till följd att lagstiftningen kan uppfattas som motsägelsefull. Detta eftersom föreningsfriheten skulle anses ställa upp hinder mot att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation men inte mot att kriminalisera finansiering av samma organisation.

Särskilt om verksamhet av humanitär och annan liknande natur

I inledningen av detta avsnitt ... har erinrats om de bedömningar som gjordes i samband med att finansieringsbrottet utvidgades till att omfatta finansiering av en terrorist eller terroristorganisation, oavsett syftet med finansieringen. I förarbetena konstaterades att den föreslagna utvidgningen inte innebär någon begränsning av enskildas rättigheter enligt regeringsformen eller Europakonventionen eftersom den verksamhet som bedrivs av en terroristorganisation, alltså en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, inte är lovlig (se prop. 2015/16:78 s. 55). Därutöver uttalades att det inte (ens) bör vara tillåtet att lämna bidrag till en sådan sammanslutning, även om bidragen är avsedda för humanitär verksamhet eftersom även ett sådant tillskott riskerar att stärka organisationen eller understödja den olovliga verksamheten (a. prop. s. 53). Vad som nu sagts innebär att lagstiftaren gjorde bedömningen att det förhållandet att det föreslagna straffansvaret för finansieringsbrottet skulle komma att omfatta även bidrag till humanitär verksamhet som bedrivs inom ramen för en terroristorganisation, inte innebär någon begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål (a. prop. s. 55).

I föregående avsnitt ... har vi, i likhet med lagstiftarens nyss redovisade bedömning, kommit till slutsatsen att det inte bör vara tillåtet att delta i en terroristorganisations verksamhet även om deltagandet sker inom ramen för en humanitär del av verksamheten eller inom en annan del av verksamheten som inte direkt tar sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Även ett sådant deltagande bidrar till att upprätthålla och stärka terroristorganisationen. Det innebär att vi bedömer att inte heller det förhållandet att det föreslagna straffansvaret omfattar deltagande i en terroristorganisation inom ramen för en humanitär del av verksamheten eller i annan verksamhet som inte direkt bidrar till att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås, innebär någon rättighetsbegränsning.

6.2.2 Remissyttranden

Av de tio remissinstanser som valde att redovisa sin syn på förslaget förenlighet med föreningsfriheten var fyra kritiska eller tveksamma till utredningens slutsatser i den delen. Bland dessa fyra finns det skäl att särskilt beröra yttrandet från Uppsala universitet.

Universitetet ansåg att synsättet att rättighetsskyddet i regeringsformen inte omfattar olovlig verksamhet har visst stöd i förarbetena till regeringsformen men inte är i enlighet med senare konstitutionell praxis och ledande doktrin. Till utvecklingen av detta anförde universitetet följande.

Huvudinvändningen mot denna metod för grundlagstolkning med fokus på negativt definierade rättigheter är att den öppnar ett alldeles för stort handlingsutrymme för lagstiftaren. Genom att definiera bort en rättighet, behöver lagstiftaren inte uppfylla kravet i 2 kap. 21 § regeringsformen att en inskränkning ska vara proportionerlig och godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Auktoritära regimer har tidigare fått kritik av Europarådets Venedigkommission för just ett sådant sätt att resonera; ”terrorister” (i detta fall icke-statliga organisationer som kritiserade regimen) ansågs inte ha någon föreningsfrihet, varför det inte skulle vara en inskränkning av deras föreningsfrihet att kriminalisera medlemskap i sådana föreningar. Av principiella skäl bör man vara mycket försiktig med att anta att det finns *implicita* begränsningar i rättigheter när dessa är formulerade med *uttryckliga* begränsningar. Inte heller är det *nödvändigt* att förespråka en sådan tolkning. Enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen får föreningsfriheten begränsas då det handlar om föreningar av militär eller liknande natur, eller sammanslutningar som ägnar sig åt förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller liknande. Alla de organisationer som används som exempel i promemorian sysslar med sådan förföljelse och alla dessa organisationer är av ”militär eller liknande natur”. Visserligen finns det organisationer som sysslar med våldsanvändning som kanske inte faller så tydligt in under ordalydelsen i 2 kap. 24 § regeringsformen, men det är just för sådana situationer som det är viktigt att kriminaliseringen ställs mot regeringsformens begränsningsregler.

6.2.3 Lagrådsremissen

Med utgångspunkt i utredningens förslag fattade regeringen i februari 2019 beslut om lagrådsremiss. När det gäller deltagandebrottets avgränsning bedömde regeringen, med viss ändring av det förslag som utredningen hade lämnat, att det uttryckligen skulle anges i lagtexten att det är ett sådant deltagande i en terroristorganisations verk-

samhet som är ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation som är straffbart. Därigenom skulle det enligt regeringen bli tydligare att det kan finnas ett – låt vara mycket begränsat – utrymme för straffritt deltagande. Som exempel angavs bl.a. humanitär verksamhet där den enda möjligheten att lindra civilbefolkningens lidande är att göra detta inom ramen för terroristorganisationen.

I fråga om förslagets förenlighet med föreningsfriheten anslöt sig regeringen till utredarens bedömning. Remissyttrandena kommenterades på följande sätt.

Svea hovrätt pekar på att jämförelsen med finansieringsbrottet inte är självklar, eftersom det här handlar om att förbjuda deltagande i en terroristorganisation. Regeringen delar bedömningen att ett förbud mot ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet är ett mer ingripande förbud än ett förbud mot finansiering, och att jämförelsen med brottet i finansieringslagen måste göras med försiktighet. Ett förbud mot deltagande i en terroristorganisation syftar emellertid, liksom finansieringsbrottet, i förlängningen till att motverka terrorism och sammanslutningar som begår terroristbrottslighet och annan särskilt allvarlig brottslighet. Det är således fråga om sammanslutningar som bedriver olovlig verksamhet. Så länge en sådan straffbestämmelse inte begränsar möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform, innebär den inte någon begränsning av föreningsfriheten såsom den skyddas av regeringsformen.

— — —

Uppsala universitet vänder sig emellertid mot beskrivningen att ett deltagandebrott inte skulle utgöra en inskränkning av grundlagsskyddet på den grunden att rättighetsskyddet i regeringsformen inte omfattar olovlig verksamhet. Enligt universitetet öppnar en sådan metod för grundlagstolkning ett alldeles för stort handlingsutrymme för lagstiftaren. Regeringen delar bedömningen att lagstiftaren bör iakttä försiktighet när det handlar om att konstatera att ett visst handlande faller utanför det grundlagsskyddade området, eftersom grundlagsskyddet i annat fall tenderar att bli illusoriskt. Av hänsyn till vikten av största möjliga åsiktsfrihet i ett pluralistiskt samhälle kan det också hävdas att tolkningen av vad som utgör en begränsning av opinionsfriheterna inte bör ges en alltför snäv innebörd (prop. 2015/16:78 s. 56). För bedömningen av om ett deltagandebrott är förenligt med grundlagen är det emellertid nödvändigt att ta ställning till om det handlande som kriminaliseras faktiskt omfattas av grundlagsskyddet. Det är vid en sådan prövning inte rimligt att sträcka ut grundlagsskyddet på ett sätt som inte har varit avsett och som inte heller på annat sätt kan anses ha stöd i grundlagen. Uppsala universitet skriver bl.a. i sitt remissvar att Europarådet tidigare har kritiserat vissa auktoritära regimer för att ha landat i slutsatsen att terrorister inte har någon föreningsfrihet. Ett sådant sätt att resonera är emellertid främmande för svensk rättstradition. Regeringen vill framhålla att ett deltagandebrott inte bör ta sikte på att förbjuda vissa personer eller grup-

per av personer från att sluta sig samman för att gemensamt verka för alla syften, oavsett vilka dessa syften är. Ett deltagandebrott bör i stället ta sikte på att förbjuda samtliga personer från att delta i verksamhet för vissa olovliga syften, i detta fall syftet att begå terroristbrottslighet eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Det ska särskilt betonas att det inte får finnas något som hindrar att den som vill ägna sig åt t.ex. social eller humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt, gör detta i organiserad form även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Detsamma gäller i förhållande till andra hjälporganisationer som är helt fristående i förhållande till en terroristorganisation. Det får inte heller finnas några begränsningar för enskilda att sluta sig samman för andra lovliga syften. Det straffvärda beteendet är just att verksamheten bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och att den stärker, främjar eller understöder organisationens förmåga. Man kan med andra ord uttrycka det på så sätt att verksamhet som i sig kan vara lovlig, inte nödvändigtvis är lovlig om den bedrivs inom ramen för en terroristorganisation på ett sätt som bidrar till organisationens förmåga att begå terroristbrottslighet och annan särskilt allvarlig brottslighet. En reglering som utformas på ett sådant sätt innebär enligt regeringens bedömning inte någon begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

Detta resonemang hänger samman med redogörelsen ovan om att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga. Den grundlagsskyddade föreningsfriheten, som syftar till att upprätthålla den fria åsiktsbildning som är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle, kan därför inte tolkas så att den skyddar handlande som är ägnat att stärka, främja eller understödja sammanslutningar som begår särskilt allvarlig brottslighet. Att kriminalisera sådant handlande kan antas vara en effektiv åtgärd för att motverka terrorism, och enligt regeringen finns det inte något annat tillräckligt värdefullt motstående intresse som begränsas genom en sådan reglering.

6.3 Lagrådets yttrande den 20 mars 2019

Lagrådet delade inte regeringens bedömning att föreningsfriheten i regeringsformen endast omfattar lovlig verksamhet utan ansåg att övervägande skäl talade för att det föreslagna deltagandebrottet skulle innebära en begränsning av denna frihet.

Inledningsvis framförde Lagrådet att vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna får föreningsfriheten enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen begränsas genom lag endast beträffande

sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. I lagrådsremissen görs bedömningen att föreningsfriheten endast skyddar sammanslutningar som har lovlig verksamhet, att de gärningar som enligt förslaget ska straffbeläggas inte utgör lovlig verksamhet och att förslaget således inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten. En sådan tolkning av regeringsformen innebar enligt Lagrådet att grundlagsskyddet för föreningsfriheten helt skulle vara beroende av innehållet i vanlig lagstiftning. Vad som till följd av vanlig lag kan betecknas som en lovlig verksamhet skulle då sätta gränserna för föreningsfriheten.

Lagrådet förklarade sig göra en annan bedömning av möjligheterna att utan grundlagsändring genomföra förslagen. I yttrandet påpekade Lagrådet att ordalydelsen i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen inte innehåller någon begränsning av skyddet till föreningar med lovliga syften. Lagrådet noterade att regeringen anser att en sådan begränsning ändå gäller och att denna slutsats delvis baseras på vissa uttalanden i prop. 1975/76:209. I propositionen anges att grundlagsskyddet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga (a. prop. s. 139). Vidare anförs det att avsikten var att ge medborgarna vidsträckta möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften och att det inte var möjligt att göra skillnad mellan olika legitima syften beroende på deras grad av betydelse för den fria åsiktsbildningen (s. 112). Det lyfts i propositionen även fram att skyddet av föreningsfriheten inte kan tolkas så att en verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad från ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom en sammanslutning (s. 113).

Lagrådet, som konstaterade att stödet för slutsatserna i remissen måste analyseras närmare och bedömas mot bakgrund av andra uttalanden i förarbetena, angav vidare följande.

Det bör uppmärksammas att förarbetsuttalandet om att rättighetskyddet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten framförs i samband med att utredningens förslag till en inledande paragraf i 2 kap. regeringsformen övervägs. I denna skulle anges att vissa rättigheter var grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet. Syftet var bl.a. att klargöra att vissa föreskrifter som saknade allt samband med fri åsikts-

bildning – såsom t.ex. bestämmelser om bedrägeri – inte skulle omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Det konstaterades då att en sådan bestämmelse inte fyllde någon självständig funktion eftersom det ligger i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga (a. prop. s. 139). Uttalandet får närmast förstås så, att vad som låg i sakens natur var att straffstadganden om t.ex. bedrägeri och svindleri inte är att betrakta som begränsningar av den i regeringsformen fastslagna yttrandefriheten. Vidare framhölls att en sådan inledande paragraf skulle antyda gränser för rättighetsskyddet som är snävare än vad som är rimligt. Sett i sin helhet ger resonemanget inte intryck av att man avsett andra grunder för fri- och rättigheters räckvidd än de som framgår av övervägandena angående rättighetsbegränsningar (se a. prop. s. 153 f.).

I författningskommentaren till reglerna om rättighetsbegränsningar nämns ingenting om att demokratiska kriterier skulle ha någon betydelse för frågan. Skulle sådana kriterier ha haft betydelse borde det rimligen ha kommit till uttryck där. Det synes alltså sammantaget inte finnas särskilt starkt stöd i förarbetena för att rättigheternas räckvidd skulle vara begränsad med stöd av en mer allmän hänsyn till demokratiska synpunkter. Att alla opinionsfriheter sedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta även odemokratiska uppfattningar och manifestationer stärker intrycket av att en sådan inskränkning av skyddsområdet aldrig var avsedd.

När det i förarbetena sedan uttalas att skyddet har samband med ”legitima syften” och om verksamheten är ”i och för sig lovlig” är det inte enkelt att förstå hur detta, sett i sitt sammanhang, ska tolkas. Att såsom i lagrådsremissen ge uttalandena en självständig betydelse är inte självklart. I författningskommentaren till reglerna om rättighetsbegränsningar görs nämligen inte några hänvisningar till huruvida den verksamhet eller handling som regleras kan anses vara lovlig. Det borde rimligen ha kommit till uttryck där om man ansett att en sådan implicit och betydelsefull begränsning av föreningsfriheten föreligger.

Till detta kommer att det, på samma sida i propositionen som uttalandet om lovlig verksamhet, konstateras att brottet olovlig kärverksamhet utgör en begränsning av föreningsfriheten (a. prop. s. 113). Olovlig verksamhet skyddas alltså enligt detta uttalande av föreningsfriheten.

Förarbetsuttalandena är som synes inte lättförenliga. Det står dock klart att det senast nämnda angående brottet olovlig kärverksamhet är ett konkret ställningstagande till hur föreningsfriheten ska tolkas. Det medförde dessutom att ett uttryckligt undantag infördes i regeringsformen för att föreningsfriheten avseende sådana organisationer skulle få begränsas med stöd av lag, den regel som i dag återfinns i 2 kap. 24 § andra stycket. Förekomsten av denna begränsningsregel och de överväganden som den vilar på utgör ett starkt argument mot att föreningsfriheten skulle vara beroende av om det som regleras är lovlig verksamhet i föreningsform.

Beträffande rasistiska organisationer framfördes i detta sammanhang att man bör undvika att utforma grundlagen så att den hindrar eventuell lagstiftning mot sådana organisationer (a. prop. s. 113 f.). Regeringsformen gavs därför i nuvarande 2 kap. 24 § andra stycket ett uttryckligt undantag även för sådan lagstiftning. Uttalandet kan tolkas som att utan ett sådant undantag skulle en reglering mot rasistiska organisationer inte vara möjlig, oavsett hur olovlig deras verksamhet kunde anses vara. Även detta stärker intrycket av att någon implicit begränsning till lovlig verksamhet inte ingår i regeringsformens skydd av föreningsfriheten.

Andra uttalanden i förarbetena till regeringsformen som är av betydelse för tolkningen av föreningsfriheten

När gränserna för mötesfriheten övervägdes kom tanken på att begränsa mötesfriheten till möten med lagligt syfte eller liknande att avvisas (a. prop. s. 47). Anledningen var att det skulle göra grundlagsskyddet helt beroende av vanlig lagstiftning. Samma sak kan sägas gälla för den närliggande rätten till föreningsfrihet. Med den i lagrådsremissen föreslagna tolkningen skulle, som inledningsvis nämnts, föreningsfrihetens räckvidd bli helt beroende av vad som till följd av vanlig lag kan betecknas som lovligt. Att man i ett sammanhang (mötesfriheten) skulle avvisa tanken på att begränsa mötesfriheten till möten med lagligt syfte eller liknande, men i ett annat (föreningsfriheten) skulle bejaka en sådan tanke – fast utan att uttryckligen ange det – synes inte troligt.

Även i övervägandena om möjligheterna att begränsa yttrande- och informationsfriheten finns viss vägledning för tolkningen av föreningsfriheten. Där angavs att begränsningsreglerna inte borde utformas på ett uttömmande sätt. En särskild fara med en för detaljerad reglering skulle vara att man lätt kan förbise helt legitima yttrandefrihetsbegränsningar vilka därigenom blir grundlagsstridiga. Även risken för att stela grundlagsregler kan leda till att lagstiftaren frestas att "tumma på" dem när oförutsedda nya situationer påkallar snabb handling framhölls (a. prop. s. 106).

Begränsningsreglerna när det gäller yttrande- och informationsfrihet (numera 2 kap. 23 § regeringsformen) kom därför att förses med en särskild "ventil" för fall när särskilt viktiga skäl föranleder sådana åtgärder, tillsammans med en anvisning om att rättighetens kärna skulle skyddas särskilt. Någon motsvarande reglering för de rättigheter som regleras i 24 §, alltså bl.a. föreningsfriheten, infördes inte. De där angivna begränsningsändamålen ger således intryck av att vara just uttömmande. Att det var fråga om att man därmed medvetet valt att inrätta ett mycket långtgående skydd av föreningsfriheten står klart.

I samband med frågan om rätten att organisera sig fackligt anfördes dessutom att förutom möjligheterna att ingripa mot föreningar av militär art eller mot förening för rasförföljelse är skyddet av föreningsfriheten undantagslöst (a. prop. s. 61). Detta kategoriska yttrande ger ytterligare stöd för att lagrådsremissens tolkning inte stämmer med den uppfattning om föreningsfrihetens räckvidd som förarbetena ger uttryck för.

Lagrådet konstaterade att förarbetena till regeringsformen sammantaget inte gav något direkt eller övertygande stöd för att hänsyn till demokratiska värderingar eller en verksamhets lovlighet utgör gränser för föreningsfrihetens räckvidd men att det däremot fanns stöd för den motsatta slutsatsen.

Därefter övergick Lagrådet till att redogöra för andra lagstiftningsärenden av intresse för frågan om förslagets förenlighet med föreningsfriheten. Lagrådet framhöll att på senare tid hade ett mer vidsträckt synsätt på vad som utgör en begränsning av en fri- och rättighet kommit till uttryck. Enligt detta synsätt måste även de praktiska effekterna av en reglering beaktas. I samband med införandet av det s.k. maskeringsförbudet 2006 fann regeringen att den begränsande effekt som förbudet ofrånkomligen skulle föra med sig innebar att förbudet utgjorde en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten (prop. 2005/06:11 s. 30). Att maskeringen i fråga i de flesta fall torde vara av sådan karaktär att den hade olovliga syften, t.ex. att försvåra identifiering eller störa allmän ordning (se t.ex. a. prop. s. 25), påverkade inte behovet av en prövning av om rättighetsbegränsningen var tillåten.

Vidare påpekade Lagrådet att när en reglering om ökad insyn i bl.a. finansieringen av de politiska partierna infördes framhölls att det inte var fråga om någon reglering av partiernas verksamhet eller organisation och att de praktiska effekterna av regleringen då övervägdes särskilt (prop. 2013/14:70 s. 96 f.). En liknande prövning gjordes när ett förbud mot anonyma bidrag infördes i lagstiftningen något år senare. I de förarbetena uttalas att förbudet inte är en föreskrift av vilken det uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen (prop. 2017/18:55 s. 103).

I det nu aktuella lagstiftningsärendet framhöll Lagrådet att det är ställt utom tvivel att det föreslagna deltagandebrottet skulle kunna påverka möjligheterna att delta i vissa organisationers verksamhet och att det dessutom är ett uttalat syfte att påverka den del av verksamheten som har anknytning till grov brottslighet. Beröringspunkterna med rättighetsskyddet är därför betydligt starkare än i ärendena om maskeringsförbud och finansiering av politiska partier.

Därefter redogjorde Lagrådet för regeringens uttalanden i samband med den utvidgning av finansieringsbrottet som har redogjorts för ovan och framhöll att såväl konstitutionsutskottet som justitie-

utskottet hade anslutit sig till regeringens bedömning att utvidgningen inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet konstaterade att detta hade åberopats i lagrådsremissen till stöd för bedömningen att olovlig verksamhet faller utanför skyddet för föreningsfriheten och anförde därefter följande.

Lagrådsremissens förslag avser – till skillnad från finansieringslagen – ett förbud som direkt riktar sig mot deltagande i föreningars verksamhet. Jämförelsen med finansieringslagen måste därför göras med försiktighet. Det var där fråga om att bedöma åtgärder vilka inte innebar någon direkt eller åsyftad rättighetsbegränsning, utan som indirekt kunde ha rättighetsbegränsande verkningar. När det gäller att bedöma om en åtgärds praktiska effekter på rättighetsskyddet är sådana att begränsningsreglerna blir tillämpliga kan det vara godtagbart att ta hänsyn till om effekterna t.ex. endast drabbar olaglig verksamhet. Det är då fråga om situationer där det inte står klart att grundlagsreglerna är tillämpliga. Finansieringslagen och dess förarbeten ger således inte särskilt starkt stöd för lagrådsremissens slutsats.

Lagrådet övergick därefter till att bedöma betydelsen av att allt deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte omfattades av den föreslagna kriminaliseringen. I yttrandet noterade Lagrådet att enligt regeringen tar deltagandebrottet inte sikte på att förbjuda personer att sluta sig samman för att verka för alla syften, oavsett vilka dessa syften är. I stället förbjuds samtliga personer att delta i verksamhet i vissa olovliga syften. Detta kan förstås som att eftersom inte allt deltagande i en organisation förbjuds, utan endast sådant som utgör brott enligt de angivna rekvisiten, så skulle föreningsfriheten inte vara berörd. En sådan tolkning av rättighetsskyddets innebörd skulle enligt Lagrådet i realiteten innebära att föreningsfriheten går att plocka isär i olika beståndsdelar. I förarbetena till regeringsformen anges att deltagande i en organisations verksamhet skyddas av föreningsfriheten utan att det görs någon avgränsning till hur mycket deltagande det ska vara fråga om (prop. 1975/76:209 s. 144). Att det skulle gå att ingripa mot vissa delar av enskildas deltagande, utan att det i sig skulle utgöra en begränsning av deras föreningsfrihet, saknade enligt Lagrådet helt stöd i förarbetena. Det deltagande som är avsett att träffas av förslaget omfattar dessutom vardagliga aktiviteter såsom matlagning och undervisning. Ett deltagande som inte är aktivt och sådant som rör enstaka helt harmlösa aktiviteter synes enligt Lagrådet vara det enda som helt säkert faller utanför det straffbara området. Effekten av förbudet är således en

långtgående faktisk begränsning av möjligheterna att delta i en viss typ av organisations verksamhet. Det finns då, såsom i fallet med maskeringsförbudet, också på den grunden skäl för att anse det vara fråga om en rättighetsbegränsning i regeringsformens mening. Det ofta upprepade konstaterandet att annars straffbara gärningar inte skyddas för att de vidtas inom ramen för en förening ändrade enligt Lagrådet inte denna bedömning. När det som i detta fall är fråga om att införa en ny straffbar gärning i form av deltagande vore det något av en självmotsägelse att anse själva deltagandet som en sådan ”annars straffbar gärning” som skulle kunna tillämpas utan hinder av föreningsfriheten.

Lagrådet övergick sedan till att behandla de tänkbara konsekvenserna av den grundlagstolkning som regeringen förespråkar och anförde följande.

Det finns ett antal organisationer i Sverige som har verksamhet eller syften som knappast kan anses som lovliga eller väl förenliga med demokratiska grundvärderingar. Det är t.ex. helt tillåtet att bilda politiska partier som inte vill ha demokrati i någon vedertagen mening eller där revolution eller väpnad kamp åtminstone i teorin är en del av ideologin. Det finns också öppet verksamma sammanslutningar vars verksamhet i hög grad tycks kopplad till kriminalitet. Med det synsätt som lagrådsremissen bygger på skulle det vara möjligt att utan hinder av grundlagen straffbelägga allt deltagande som främjar, stärker eller understödjer sådana verksamheter. Det kan även finnas anledning att ställa sig frågan vilket grundlagsskydd en förening eller dess medlemmar har som ägnar sig åt civil olydnad. Samma fråga kan ställas beträffande en fackförening som utlyser vilda strejker.

Den föreslagna grundlagstolkningen innebär väsentligt utökade möjligheter för staten att ingripa mot organisationer jämfört med hur man hittills förstått skyddets räckvidd. En sådan tolkning riskerar att leda till att grundlagsskyddet blir illusoriskt. Detta bör också beaktas i sammanhanget. Särskild anledning kan finnas att beakta konsekvenserna för ett s.k. skymningsläge (se prop. 1975/76:209 s. 26 f. och 84 f.).

Lagrådet sammanfattade avslutningsvis sitt ställningstagande till lagrådsremissen i dess helhet enligt följande.

Enligt regeringsformens ordalydelse begränsas inte grundlagsskyddet för föreningsfriheten till att enbart avse lovlig verksamhet. Det förhållandet att den sedan länge befintliga kriminaliseringen av olovlig kärverksamhet har ansetts kräva ett särskilt undantag från skyddet talar starkt mot att ett sådant implicit undantag kan tolkas in i regleringen. Det stöd som finns i förarbetena till regeringsformen för en sådan inskränkning av skyddets räckvidd är vagt och motsägelsefullt. Andra förarbetsuttalan-

den talar tydligt emot den tolkning som görs i lagrådsremissen. En sådan tolkning riskerar dessutom att göra grundlagsskyddet illusoriskt eftersom det kan ändras genom vanlig lag. Sammanslutningar med olovlig verksamhet har tidigare inte ansetts sakna föreningsfrihetens skydd. Det förhållandet att endast en del av en sammanslutnings verksamhet träffas av kriminaliseringen kan inte anses medföra att grundlagsskyddet faller bort.

Enligt Lagrådets bedömning talar därför övervägande skäl för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisationens verksamhet på det sätt som föreslagits innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. En sådan begränsning får ske genom lag endast under de förutsättningar som framgår av 2 kap. regeringsformen. I ärendet har frågan om sådana förutsättningar föreligger inte aktualiserats.

Den föreslagna straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation träffas inte av resonemanget angående föreningsfriheten. Förslaget i den delen är emellertid kopplat till kriminaliseringen av deltagande i en sådan organisation.

Mot bakgrund av det anförda finner sig Lagrådet inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget läggs till grund för lagstiftning.

6.4 Straffansvar för samröre med en terroristorganisation

Regeringen valde att gå vidare med ett omformulerat förslag till kriminalisering av samröre med en terroristorganisation. I lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation uttalade regeringen att syftet med kriminaliseringen inte var att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva verksamhet i föreningsform, att förslaget inte riktade sig direkt mot deltagande i föreningars verksamhet samt att i den utsträckning som förslaget kunde försvåra organisationers möjligheter att bedriva verksamhet den effekten inte var ett naturligt led i straffregleringen.

Lagrådet uttalade i yttrande den 2 september 2019 att det kunde ifrågasättas om straffansvaret verkligen var så tydligt avgränsat som krävs för att inte komma i konflikt med föreningsfriheten och framhöll att ett vidsträckt samröresansvar som på ett oförutsebart sätt träffar vardagliga handlingar kommer att innebära en risk för att föreningsfriheten i praktiken träds för när. Det kan leda till att de rättstillämpande myndigheterna i enskilda fall tvingas ta ställning till grundlagsenligheten utifrån omständigheterna i det konkreta fallet, vilket enligt Lagrådet inte var lämpligt och om möjligt borde undvikas.

Med anledning av främst Lagrådets synpunkter strök regeringen vissa av rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen (se avsnitt 4.2.1 i prop. 2019/20:36). Den nya bestämmelsen i 2 b § rekryteringslagen godtogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 mars 2020 (bet. 2019/20:JuU13). Bestämmelsen – som har rubriken Samröre med en terroristorganisation – har följande lydelse.

2 b § Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation,

1. den som för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,
2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller
3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

I prop. 2019/20:36 förklarade regeringen i fråga om kriminalisering av *deltagande* i en terroristorganisation att den inte anser att det är en framkomlig väg att utnyttja det befintliga begränsningsutrymmet i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Regeringen uttalade i huvudsak följande. Visserligen skulle en del terroristorganisationer kunna bedömas vara organiserade i sådana former och bära sådana drag i övrigt som är kännetecknande för militära och liknande organisationer. Långt ifrån alla har dock sådana militär- eller polisliknande inslag som det handlar om i det här sammanhanget. På motsvarande sätt skulle vissa terroristorganisationer, men långt ifrån alla, kunna anses ägna sig åt förföljelse av en folkgrupp på någon sådan grund som omfattas av bestämmelsen. Det måste också beaktas att terroristorganisationer kan ta sig olika skepnad över tid. Av detta följer att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som stöder sig på befintligt begränsningsutrymme skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv (s. 16).

Regeringen gjorde också bedömningen att det fortfarande fanns ett behov av att kunna ingripa mot deltagandet i en terroristorganisation som sådant.

7 Rättsläget i vissa andra länder

7.1 Inledning

I detta kapitel lämnas det en översiktlig redogörelse för rättsläget i vissa andra länder i avseenden som har bedömts relevanta för kommitténs ställningstaganden när det gäller föreningsfriheten. De länder som ingår i redogörelsen är Danmark, Estland, Finland, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Tyngdpunkten ligger på de nordiska länderna.

I framställningen ges en beskrivning av hur det konstitutionella skyddet för föreningsfriheten är konstruerat i respektive land samt exempel på lagstiftning som begränsar föreningsfriheten och tillämpningen av sådan lagstiftning. Vidare lämnas – med viss betoning på eventuella bestämmelser som tar sikte på deltagande och annat samre med terroristorganisationer – en beskrivning av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism.¹

7.2 Danmark

7.2.1 Föreningsfrihet²

Danmarks grundlag (*grundloven*) är från 1953. Fri- och rättighetskatalogen, som finns i 71–80 §§, är mer begränsad än i övriga nordiska länder och i stora delar densamma som i grundlagen från 1849. Europakonventionen gäller sedan 1992 som dansk lag.

¹ Innehållet i detta kapitel bygger på lagtext och annat material som har funnits tillgängligt på engelska eller respektive lands språk. Översättningar har gjorts av kommitténs sekretariat. I något fall har kontakter tagits med tjänstemän i berörda länder i syfte att kontrollera att det skriftliga materialet har uppfattats på ett riktigt sätt.

² Redogörelsen i detta avsnitt bygger i huvudsak på det danska Justitieministeriets redogörelse *Notat om adgangen til at opløse en forening ved dom*, 2017.

Flera av rättighetsstadgandena hänvisar till lag när det gäller det närmare innehållet i fri- och rättigheten samt tillåtna begränsningar. Grundlagen innehåller inte några generella begränsningsregler.

I 78 § grundlagen skyddas rätten att bilda föreningar samtidigt som det slås fast begränsningar i denna frihet. Bestämmelsen har följande lydelse.

- 78 § 1. Medborgarna har rätt att utan föregående tillstånd bilda föreningar för varje lovligt ändamål.
2. Föreningar som agerar genom eller försöker uppnå sina mål genom våld, anstiftan till våld eller liknande kriminell påverkan mot oliktankande ska upplösas genom dom.
3. Ingen förening kan upplösas genom en regeringsåtgärd. En förening kan dock förbjudas tillfälligt, förutsatt att en talan om upplösning omedelbart väcks.
4. Mål som rör upplösning av politiska föreningar ska utan särskilt tillstånd kunna läggas fram för rikets högsta domstol.
5. Upplösningens rättsverkningar fastslås i lag.

Bedömningen av om en sammanslutning av personer utgör en förening i grundlagens mening görs med utgångspunkt i den betydelse föreningsbegreppet har enligt den allmänna föreningsrätten, dock med beaktande av att begreppet ska förstås brett i ljuset av att 78 § skyddar en grundläggande fri- och rättighet. Med förening förstås enligt dansk rätt i allmänhet en varaktig samverkan mellan en krets av personer som sker i syfte att främja ett eller flera närmare bestämda ändamål i enlighet med föreningens stadgar eller liknande och med hjälp av organ som kan handla på föreningens vägnar.

En förening kan upplösas om den i strid med 78 § 1 har ett olovligt ändamål. Bestämmelsen i 78 § 2 tar sikte på vissa former av kvalificerad olovlighet. Det anses allmänt att den bestämmelsens funktion är att ålägga de behöriga myndigheterna en plikt att väcka talan om upplösning. I ett mål om upplösning av en förening gäller det allmänna beviskravet i brottmål. Åklagaren måste alltså bevisa bortom rimligt tvivel att det finns grund för upplösning.

Vid lovlighetsbedömningen är det avgörande vilken verksamhet föreningen faktiskt bedriver eller förväntas bedriva. Hänsyn ska också tas till vilka medel föreningen använder eller tänker använda för att förverkliga ändamålet. Om föreningens ändamål t.ex. är att avskaffa det parlamentariska systemet genom en grundlagsändring är ändamålet lovligt, men om tanken är att samma mål ska förverkligas med användning av t.ex. våld är ändamålet olovligt. Den allmänna

uppfattningen i den juridiska litteraturen är vidare att ändamålet kan anses olovligt inte endast på grund av att verksamheten är straffbar utan även om den står i strid med civilrättsliga regler. Det förhållandet att medlemmarna eller föreningen vid enstaka tillfällen bryter mot lagen är inte i sig tillräckligt för att föreningens ändamål ska anses olovligt. En upplösning kan normalt sett komma i fråga endast om det är ett generellt inslag i verksamheten att föreningen eller dess medlemmar bryter mot lagen.

Utgångspunkten är att det står lagstiftaren fritt att bestämma vad som är ett lovligt ändamål och därmed vilken föreningsverksamhet som är olovlig. Grundlagen hindrar således inte att en förening som var lovlig när den bildades, genom antagandet av en ny lag blir att anse som olovlig med följd att den kan eller ska upplösas. Lagstiftaren kan vidare upplösa en förening genom lag även om den har ett lovligt ändamål. Ingrepp mot en förening från lagstiftarens sida måste dock under alla omständigheter föregås av ingående principiella överväganden. När det gäller religiösa församlingar anses lagstiftarens handlingsutrymme vara begränsat till följd av 67 § grundlagen. Enligt den bestämmelsen har medborgarna rätt att bilda församlingar för att dyrka gud under förutsättning att inget som står i strid med god moral och den allmänna ordningen ska förkunnas eller företas. Även politiska föreningar anses ha ett särskilt starkt skydd eftersom friheten att bilda sådana föreningar är en avgörande förutsättning för att det parlamentariska styrelseskicket ska kunna fungera. De politiska föreningarnas särställning kommer även till uttryck i 78 § 4.

Bestämmelsen har endast tillämpats tre gånger för att upplösa en förening. Det enda exemplet från senare tid gäller grupperingen *Loyal to Familia* (LTF) som ansågs vara inblandad i omfattande kriminalitet. I september 2018 beslutade Polismyndigheten att med stöd av 78 § 3 grundlagen förbjuda LTF och i januari 2020 fattade *byretten* i Köpenhamn beslut om att upplösa grupperingen med stöd av 78 § 1 och 2. *Østre Landsret* fastställde den 12 november 2020 (mål nr S-335-20) *byrettens* dom och uttalade följande om tillämpningsområdet för 78 §.

78 § grundloven och förarbetena till denna bär naturligtvis prägel av att vara avfattad i en annan tid med andra samhällsutmaningar än i dag. Rätten att begränsa föreningsfriheten har således särskilt varit avsedd att användas mot grupper som syftar till att störta demokratin, åstadkomma förändringar i landets konstitution med olovliga medel eller påverka andra genom kriminella handlingar. Även om dessa exempel ligger långt från kriminella grupper som begår brott för egen vinnings skull,

finner *landsretten*, att det faller innanför bestämmelsens tillämpningsområde att värna samhället mot varje förening som har ett olovligt ändamål oavsett frånvaron av ett direkt hot mot demokratin.

Landsretten bedömde att LTF var en förening i grundlagens mening och framhöll därvid bl.a. att LTF i vart fall haft ett socialt syfte som utgör ett sådant tillräckligt definierat ändamål som måste krävas av en förening, att det funnits en struktur med indelning i olika avdelningar som medlemmarna markerat tillhörighet till och att LTF vid några tillfällen låtit sig representeras kollektivt av en advokat. Att det inte kommit fram några upplysningar om stadgar, medlemsdemokrati eller allmänna möten förändrade enligt *landsretten* inte bedömningen. När det gällde frågan om det fanns grund för upplösning framhöll domstolen att en förening inte kan upplösas endast med hänvisning till att dess medlemmar begår våldshandlingar, utan att det måste krävas att dessa handlingar kan tillskrivas föreningen som ett varaktigt och väsentligt led i föreningens verksamhet. *Landsretten* konstaterade att LTF:s medlemmar hade dömts för ett stort antal våldshandlingar och att det var bevisat att dessa kunde tillskrivas LTF.

7.2.2 Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

Straffrättsliga bestämmelser om terrorism finns i 114–114 j §§ i den danska strafflagen (*straffeloven*). I 114 § straffbeläggs terroristbrott (*terrorisme*). Bestämmelsen pekar ut ett antal gärningar som – om de i kraft av sin karaktär eller det sammanhang i vilka de begås kan tillfoga ett land eller en internationell organisation allvarlig skada – ska bestraffas som terrorism om de begås i syfte att allvarligt skrämma en befolkning, otillbörligen tvinga danska eller utländska offentliga myndigheter eller en internationell organisation att företa eller underlåta att företa viss handling, eller destabilisera eller ödelägga ett lands eller en internationell organisations grundläggande politiska, författningsmässiga, ekonomiska eller samhälleliga strukturer.

I 114 a § finns en straffskärpningsregel för handlingar som motsvarar brotten i de FN-konventioner mot terrorism som ingår i bilagan till Europarådets terrorismkonvention.

Enligt 114 b § är det straffbelagt att finansiera en grupp eller en sammanslutning som begår eller har för avsikt att begå brott enligt 114 och 114 a §§.

Genom bestämmelserna i 114 c och 114 d §§ kriminaliseras rekrytering och utbildning avseende brott enligt 114–114 b §§. Det finns inte något straffbud om resa i terrorismsyfte, men det är straffbelagt att utan tillstånd resa in i eller uppehålla sig i ett område där en terroristorganisation som är part i en väpnad konflikt om området har pekats ut av justitieministern (114 j §). I 136 § första stycket finns ett generellt tillämpligt straffstadgande om offentlig uppmaning till brott. Enligt andra och tredje styckena i den bestämmelsen är det vidare straffbelagt för någon att offentligt eller vid religiös undervisning uttrycka stöd (*udtrykkelig billiger*) för ett brott enligt bl.a. 114–114 j §§.

I 114 e § finns en bestämmelse om straffansvar för den som i övrigt främjar verksamheten för en person, grupp eller sammanslutning som begår eller har för avsikt att begå handlingar som omfattas av 114–114 d §§. Bestämmelsen, som omfattar främjandegärningar som består i rådgivning, har i förarbetena inte ansetts innebära någon inskränkning av yttrandefriheten eftersom endast medverkan som främjar organisationens kriminella verksamhet avses (se *Lovforslag nr L 35 som fremsat*, s. 834).

När den särskilda terrorismregleringen infördes 2002 fanns det redan en bestämmelse i strafflagen som benämndes ”terrorismparagrafen”. Enligt den bestämmelsen – som numera återfinns i 114 f och 114 g §§ – är det straffbart 1) att delta i eller utge betydande ekonomiskt eller annat betydande stöd till en kår, grupp eller sammanslutning, som avser att genom våldsanvändning utöva inflytande över offentliga myndigheter eller orsaka störningar av den allmänna ordningen samt 2) att delta i en olovlig militär organisation eller grupp. Bestämmelsen anses trots sin ordalydelse endast omfatta angrepp på danska angelägenheter och den danska samhällsordningen.

7.3 Finland

7.3.1 Föreningsfrihet

Finlands nuvarande grundlag trädde i kraft 2000. Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i 6–23 §§. Europakonventionen gäller som finsk lag sedan 1990.

Ett speciellt inslag i det finska konstitutionella systemet är de s.k. undantagslagarna (se 73 § grundlagen), som utan att de ändrar orda-

lydelsen i grundlagen påverkar dess innehåll i sak. Undantagslagar jämföras i författningshierarkin med vanliga lagar men stiftas i den ordning som gäller för grundlag. Sedan 2000 anger grundlagen att undantagslagar endast får avse frågor av mindre betydelse ("avgränsade undantag"). I förarbetena framhålls att utgångspunkten är att man ska förhålla sig reserverat till användningen av undantagslagar och att området för undantag från grundlagen ska vara så snävt som möjligt. Eventuella konflikter mellan grundlagen och lagförslag bör i första hand undanröjas genom ändringar i lagförslaget i stället för att lagen stiftas som en undantagslag. Om det visar sig nödvändigt att stifta en undantagslag, bör undantaget begränsas till endast det nödvändiga samt utformas så avgränsat och snävt som möjligt. (Se prop. RP 1/1998 rd, s. 124 f.)

Det finns inte någon allmän begränsningsregel i grundlagen. I förarbetena har det angetts att grundläggande rättigheter, åtminstone i allmänhet, inte kan vara absoluta. Begränsningar måste dock beslutas genom lag, ske på godtagbara grunder samt vara så precisa att dess omfattning och exakta villkor framgår direkt av lagtexten. De får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt. (Se prop. RP 309/1993 rd, s. 27–33.)

Föreningsfriheten skyddas av 13 § grundlagen som har följande lydelse.

13 § Var och en har rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana.

Var och en har föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andras intressen är likaså tryggad.

Närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag.

Formuleringen "närmare bestämmelser utfärdas genom lag" innebär att föreningsfrihet utgör huvudregeln men att frihetens mer exakta innehåll kan anges i lag, dock endast så att den preciseras och inte försvagas till sina grunder. Formuleringen lämnar ett utrymme för lagstiftaren att i viss utsträckning begränsa fri- och rättigheten. (Se a. prop. s. 29–32.)

Bestämmelser om föreningar finns i föreningslagen. En förening får enligt 1 § föreningslagen bildas för gemensamt fullföljande av ett ideellt syfte. Syftet får inte strida mot lag eller god sed. Föreningar

som helt eller delvis kan anses vara militärt organiserade på grund av den lydning som fordras av medlemmarna eller medlemskårens indelning i truppformationer eller grupper eller beväpning är förbjudna (3 §). I förarbetena till 13 § grundlagen uttalade regeringen att förbud enligt 3 § föreningslagen utgör ett undantag från den allmänna regeln om föreningsfrihet, men att en sådan begränsning genom lag kan betraktas som acceptabel i ett demokratiskt samhälle (se a. prop. s. 64).

Om en förenings egentliga syfte är att påverka politiska angelägenheter, får den som medlemmar endast ha finska medborgare eller utlänningar med hemvist i Finland (10 §).

Enligt 43 § föreningslagen kan en domstol på talan av åklagare, Polisstyrelsen eller en föreningsmedlem upplösa en förening som utövar verksamhet som 1) väsentligt strider mot lag eller god sed, 2) väsentligt strider mot dess syfte enligt stadgarna, eller 3) strider mot tillstånd beträffande innehav av skjutvapen eller styrelsens sammansättning. En enstaka olaglig eller olämplig handling kan inte läggas till grund för upplösning utan det förutsätts att agerandet är kontinuerligt och indikerar att föreningen inte respekterar tvingande regler som har utfärdats i allmänhetens intresse (se prop. HE 64/1988 vp, s. 65). Enligt förarbetena till 13 § grundlagen kan övervakning av en förenings verksamhet regleras genom lag inom vissa gränser. Upplösning eller ett tillfälligt förbud ska dock vara en sista utväg för att förhindra en förening från att bedriva olaglig verksamhet. (Se prop. RP 309/1993 rd, s. 64.)

Det är ovanligt att föreningar förbjuds i Finland. Det finns fall från 1970-talet då ett antal nynazistiska föreningar upplöstes.

Emellertid konstaterade Högsta domstolen i Finland, i en dom den 22 september 2020 (HD 2020:68, S2018/698), att det fanns grund för upplösning av den finska avdelningen av Nordiska motståndsrörelsen (NMR). Domstolen redogjorde inledningsvis för den rättsliga regleringen enligt i huvudsak följande.

En tillämpning av 43 § föreningslagen förutsätter inte att en straffbar handling har begåtts inom ramen för föreningens verksamhet, utan det är tillräckligt att verksamheten strider mot allmänintresset såsom det fastställts i lag. Det förutsätts vidare att verksamheten är olaglig eller strider mot god sed i väsentlig mån. Frågan om en förenings verksamhet strider mot lag ska bedömas med beaktande av även grundlagens och Europakonventionens rättighetsbestämmelser.

En upplösning av en förening utgör en inskränkning av yttrande- och föreningsfriheten och skälen för en sådan inskränkning ska vägas mot den grad av skydd som verksamheten i fråga förtjänar.

Högsta domstolen konstaterade att NMR:s syfte stred mot grundlagens och strafflagens grunder för ett demokratiskt samhälle och de bakomliggande värderingarna, att föreningen hade publicerat skrivelser vilkas innehåll utgör hets mot folkgrupp och att föreningen använde sig av våld. Den lagstridiga verksamheten utgjorde en betydande del av verksamheten och föreningen bedrev annan slags verksamhet endast i ringa omfattning. Enligt domstolen missbrukade NMR yttrandefriheten och föreningsfriheten eftersom föreningens mål var att upphäva de demokratiska strukturerna eller att väsentligt inskränka andras grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. NMR:s syfte och verksamhet åtnjöt därför inte skydd för föreningsfrihet eller yttrandefrihet.

Här kan även nämnas att Östra Nylands tingsrätt den 15 februari 2021 har upplöst föreningen *United Brotherhood* och dess undergruppering *Bad Union*. Tingsrätten konstaterade att de båda föreningarnas verksamhet stred mot 43 § föreningslagen då de ägnat sig åt grov kriminalitet samt att de dessutom varit militärt organiserade på ett sådant sätt som enligt 3 § föreningslagen gör dem förbjudna. Domen har inte vunnit laga kraft.

Finland har till skillnad från övriga nordiska länder straffbelagt deltagande av mera generellt slag i kriminella organisationer som begår brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, hets mot folkgrupp eller övergrepp i rättssak (6 kap. 5 § och 17 kap. 1 a § strafflagen). Exempel på agerande som bestraffas som deltagande är värvning, utbildning, finansiering, juridisk rådgivning och annat aktivt främjande av organisationens kriminella syften (17 kap. 1 a §).

I förarbetena till 17 kap. 1 a § strafflagen hänförde sig regeringen till artikel 11.2 i Europakonventionen och uttalade bl.a. följande (se prop. RP 183/1999 rd, s. 11). Bestämmelsens syfte är att förebygga främjande av verksamhet som avser gärningar som är straffbara enligt lag. Regleringen har begränsats så att den endast gäller de allvarligaste brotten. Förslaget uppfyller därför de krav som följer av proportionalitetsprincipen. Regleringen är vidare nödvändig i det avseendet att sådana gärningar som innebär främjande av brott och som inte är

straffbara som medhjälp i sak inte kan förebyggas på annat sätt än genom bestämmelser om deltagande.

Grundlagsutskottet uttalade följande i sitt utlåtande om lagförslaget (GrUU 10/2000 rd, s. 3, se även GrUU 7/2002 rd, s. 3).

[D]et är helt klart menar utskottet, att sådan verksamhet som kriminaliseras i förslaget sällan bygger på föreningsfriheten enligt 13 § grundlagen. När man bedömer om kriminalisering skall tillåtas eller inte kan dock föreningsfrihetsaspekten spela en viss roll. Den springande punkten är om syftet med bestämmelsen är att förhindra allvarlig kriminalitet. Detta bör anses som en godtagbar grund för begränsning av föreningsfriheten, särskilt när det på sin höjd handlar om en marginell företeelse inom ramen för denna frihet. När det gäller kravet på proportionalitet är det viktigt att gränsen för gärningarna har dragits vid ett högt straffmaximum eller att de uttryckligen gäller hets mot folkgrupp. I det senare fallet handlar det om ett samhällligt tungt vägande syfte att bekämpa rasism. Lagförslaget är enligt utskottets åsikt inte problematiskt med tanke på föreningsfriheten.

Finland har även straffbelagt vissa former av kvalificerat deltagande i olaglig militär verksamhet (se 13 kap. 4 § strafflagen).

7.3.2 Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

Den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism finns i kapitel 34 a i strafflagen. Finland har inte infört något särskilt terroristbrott. I stället anges i 1 § flera brott för vilka straffskalan höjs om de har begåtts i terroristiskt syfte och så att gärningen är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. Det finns vidare en särskild bestämmelse om brott avseende radiologiska vapen som har begåtts i terroristiskt syfte (1 a §) och om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte (2 §).

Terroristiskt syfte föreligger om avsikten är att 1) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, 2) obehörigen tvinga regeringen eller någon annan myndighet i en stat eller en internationell organisation att göra, tåla eller underlåta att göra något, 3) obehörigen upphäva eller ändra en stats konstitution eller allvarligt destabilisera en stats rättsordning eller tillfoga statsekonomi eller de grundläggande samhällsstrukturerna i en stat synnerligen stor skada, eller 4) tillfoga en internationell organisations ekonomi eller de övriga grundläggande strukturerna i en sådan organisation synnerligen stor skada (6 §).

I kapitel 34 a finns även straffstadganden om meddelande av utbildning (4 a §), deltagande i utbildning (4 b §), rekrytering (4 c §), finansiering (5 § och 5 a §), terrorresa (5 b §) och främjande av terrorresa (5 c §). I 17 kap. 1 § strafflagen finns ett generellt tillämpligt straffstadgande om offentlig uppmaning till brott.

Straffstadgandena om utbildning och rekrytering i 34 a kap. har kopplats till brott enligt 1, 1 a och 2 §§. Det innebär att utbildning och rekrytering är straffbart enligt bestämmelserna i 4 a–4 c §§ endast i förhållande till brottslighet som har ett terroristiskt syfte. Att utbildning och rekrytering inte har straffbelagts i förhållande till finansieringsbrottslighet har i förarbetena motiverats med att definitionen av utbildningsbrottet utesluter utbildning i samband med finansiering av terrorism. I samband med finansiering av terrorism kan det knappast inte heller anses förekomma någon särskild värvning och sådan värvning kan under alla förhållanden anses utgöra redan straffbelagd uppmaning. (Se prop. RP 81/2007 rd, s. 24 f.)

Enligt 34 a kap. 3 och 4 §§ är det straffbart att leda respektive främja en terroristgrupps verksamhet. Med terroristgrupp avses en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott enligt 1 § eller 1 a § (6 §). Regleringen om främjande av en terroristgrupps verksamhet omfattar enligt 4 § den som utför vissa handlingar i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet enligt 1, 1 a eller 2 §. Detsamma gäller om sådana handlingar utförs med vetskap om att han eller hon främjar sådan brottslig verksamhet. Exempel på sådana främjandehandlingar är att utrusta en terroristgrupp med explosiva varor eller vapen, skaffa lokaler, fordon eller andra hjälpmedel, förmedla information som – om den kommer till terroristgruppens kännedom – är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation, ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för gruppens verksamhet samt begå penningtvåtbrott.

I förarbetena till 4 § konstaterade regeringen att enbart deltagande i en grupps möten inte är en straffbar handling och att begreppet terroristiskt syfte inte omfattar åtgärder som vidtas av rörelser verksamma i odemokratiska och totalitära samhällen samt som syftar till att åstadkomma en rättsstatlig och demokratisk samhällsordning. Regeringen gjorde därför bedömningen att förslaget inte begränsade yttrandefriheten, mötesfriheten eller föreningsfriheten. (Se prop. RP 188/2002 rd, s. 70.) Varken grundlagsutskottet eller lag-

utskottet gjorde några uttalanden i fråga om lagstiftningens förhållande till föreningsfriheten (se GrUU 48/2002 rd och LaUB 24/2002 rd).

7.4 Norge

7.4.1 Föreningsfrihet

Norges grundlag (*grunnloven*) antogs den 17 maj 1814 och har sedan dess tillkomst innehållit bestämmelser om medborgerliga rättigheter. I samband med en omfattande revision av grundlagen 2014 lyftes flera centrala fri- och rättigheter in i rättighetskatalogen, bl.a. föreningsfriheten. Europakonventionen gäller sedan 1999 som norsk lag och vid motstridighet mellan konventionen och annan lag ska konventionen ges företräde (2 och 3 §§ *menneskerettsloven*).

Det finns inte någon generell begränsningsregel i grundlagen och flera av rättighetsbestämmelserna saknar ett uttryckligt utrymme för begränsningar. Det framgår emellertid av konstitutionell praxis att grundlagens rättighetsbestämmelser inte kan läsas utan ett visst underförstått begränsningsutrymme. Tröskeln för när det kan göras begränsningar och hur omfattande de får vara varierar beroende på vilken rättighet begränsningen avser och vilken typ av begränsning det är fråga om. En begränsning i en grundlagsfäst fri- och rättighet ska ha stöd i lag (113 §), tillvarata ett legitimt syfte och vara proportionerlig (se t.ex. *Høyesteretts* avgöranden Rt. 2014 s. 1105 och Rt. 2015 s. 93).

Föreningsfriheten skyddas av 101 § första stycket grundlagen som har följande lydelse.

Var och en har rätt att bilda, ansluta sig till och träda ut ur föreningar, inklusive fackföreningar och politiska partier.

Föreningsfriheten är en av de fri- och rättigheter som grundlagsfästes 2014. I den kommittérapport (Dokument nr 16 [2011–2012]) som låg till grund för 2014 års reform uttalades att föreningsfriheten är nära förbunden med yttrandefriheten och tillvaratagandet av demokratin. Genom föreningsliv utvecklas samtal, diskussioner och individens förståelse för samhället, sig själv och sina medmänniskor. Vid sidan av denna centrala funktion för demokratin och yttrandefriheten har föreningsfriheten också betydelse för enskildas generella handlingsfrihet. Enligt kommittén skulle grundlagsfästandet av

föreningsfriheten inte komma att ändra rättsläget i Norge. Vidare fanns det enligt kommittén inte något behov av att i grundlagstexten precisera att föreningar där medlemmarna förpliktar sig till obetingad lydnad mot någon är förbjudna. Sådana föreningar uppfyller enligt kommittén inte föreningsfrihetens syfte eftersom de varken utgör verktyg för demokrati, yttrandefrihet eller tillvaratagande av enskildas handlingsfrihet. (Se s. 165 f.)

Bestämmelsen om föreningsfrihet i 101 § har i norsk rättspraxis tolkats i enlighet med artikel 11 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis. *Høyesterett* uttalade 2016 i det s.k. Holshipmålet att även om 101 § inte uttryckligen tillåter några begränsningar måste ett begränsningsutrymme tolkas in i bestämmelsen och att det därför – på samma sätt som enligt artikel 11.2 i Europakonventionen – kan göras ingrepp i föreningsfriheten om ingreppet har stöd i lag, tillgodoser ett legitimt syfte och efter en proportionalitetsbedömning kan anses vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (HR-2016-2554-P, avsnitt 81 och 82).

I kapitel 17 (111–129 §§) i den norska strafflagen (*straffeloven*) finns det bestämmelser till skydd för Norges självständighet och andra grundläggande nationella intressen. Enligt 128 § är det straffbart att bilda en privat organisation av militär karaktär eller delta i, rekrytera medlemmar eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en sådan organisation. Straffansvaret träffar även den som i Norge rekryterar någon till militär verksamhet för en främmande stat. När bestämmelsen infördes 1950 uttalades i förarbetena att privata militära organisationer i oroliga tider utgör en fara för samhällsfreden och att deras existens, om de inte är absolut lojala mot statsmakten, i en krigssituation kan leda till inbördeskrig (se proposition Ot. prp nr 79 [1950] s. 14).

Enligt 129 § strafflagen är det straffbart att bilda, delta i, rekrytera medlemmar eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till våldsamma sammanslutningar vilkas ändamål är att störa samhällsordningen eller uppnå inflytande i offentliga angelägenheter, när sammanslutningen har tagit steg för att realisera ändamålet med olovliga medel. Bestämmelsen, som är tänkt att träffa sammanslutningar som hotar Norges nationella intressen, har ett snävt tillämpningsområde. De flesta kriminella organisationer faller utanför bestämmelsen eftersom de inte har som ändamål att störa samhällsordningen i erforderlig skala. (Se NOU 2020:4 s. 31 f.)

Fram till 2015 var det enligt 330 § i 1902 års strafflag straffbart att bilda eller delta i en förening som 1) var förbjuden i lag, 2) hade som ändamål att begå eller uppmana till brott, eller 3) förpliktade medlemmarna till obetingad lydnad. År 2019 fick *Straffelovrådet* i uppdrag att bedöma och lägga fram förslag till ett straffstadgande som träffar deltagande i och rekrytering till kriminella gäng och organisationer. Rådet har i sitt betänkande (NOU 2020:4) lämnat förslag på bl.a. kriminalisering av deltagande i sådana föreningar. I fråga om förslagets förenlighet med föreningsfriheten angav rådet – främst med hänvisning till Europadomstolens praxis – som sin uppfattning att föreningsfriheten ställer krav på att kriminaliseringen endast träffar grupper som ägnar sig åt allvarlig kriminalitet.

7.4.2 Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

I strafflagen finns ett särskilt kapitel om terrorism och terrorismrelaterade handlingar (kapitel 18, 131–146 §§).

I 131 § straffbeläggs terroristhandlingar. Bestämmelsen pekar ut ett antal gärningar (omfattande förstörelse av infrastruktur, allmänfarlig smittspridning, allmänfarlig förgiftning, allvarligt miljöbrott, grovt olaga frihetsberövande, människohandel, grov kroppsskada, mord, framkallande av fara för allmänheten samt brott som motsvarar brott enligt FN-konventionerna mot terrorism (förutom finansieringskonventionen) som – om de begås med terrorismsyfte – ska bedömas som terroristhandlingar. Med terrorismsyfte avses att a) allvarligt störa en funktion av grundläggande betydelse i samhället, som till exempel lagstiftande, verkställande eller dömande myndighet, energiförsörjning, säker försörjning av mat eller vatten, bank och penningväsende eller hälsovård, b) skapa allvarlig fruktan hos en befolkning, eller c) otillbörligen tvinga offentliga myndigheter eller en mellanstatlig organisation att göra, tolerera eller avstå från att göra något av väsentlig betydelse för landet eller organisationen, eller för ett annat land eller en mellanstatlig organisation.

131 § innehåller inte något s.k. objektivt kvalificerande rekvisit, vilket i förarbetena till strafflagen har motiverats med tillämpnings-svårigheter och att det inte finns behov av en sådan avgränsning eftersom listan över vilka gärningar som kan utgöra terroristbrott är

mer begränsad i norsk rätt än i EU:s rambeslut (se Ot.prp. nr 8 [2007–2008] s. 179).

Norge har infört särskilda straffbestämmelser (138–144 §§) för gärningar som motsvarar brott enligt de olika FN-konventionerna mot terrorism.

Ett straffstadgande om finansiering av terrorism finns i 135 §.

I 136 § kriminaliseras offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning och i 136 b § straffbeläggs terrorresor. Bestämmelserna gäller även i förhållande till brottslighet enligt 138–144 §§.

Sedan 2013 finns det i 136 a § en särskild straffbestämmelse om deltagande m.m. i en terroristorganisation. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att bilda, delta i, rekrytera medlemmar till eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terroristorganisation, när organisationen med olagliga medel har vidtagit åtgärder för att förverkliga sitt syfte. Med terroristorganisation avses en organisation som antingen har som huvudsakligt syfte att begå terroristhandlingar eller där sådana handlingar utgör en väsentlig del av verksamheten. Det är inte tillräckligt att enskilda medlemmar på egen hand har utfört terroristhandlingar och väsentlighetskravet är inte heller uppfyllt om terrorverksamheten endast utgör en helt bagatellartad del av gruppens verksamhet. I förarbetena till en bestämmelse i 162 c § strafflagen som fram till 2013 innehöll ett motsvarande väsentlighetskrav uttalas att väsentlighetskravet innebär att organisationer som bedriver såväl lovlig som olovlig verksamhet normalt omfattas om en tredjedel av verksamheten är olovlig. Exakt var gränsen ska dras beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. hur allvarlig brottslighet det rör sig om. (Se NOU 2020:4 s. 27 f. med vidare hänvisningar.)

När det gäller begreppet terroristhandlingar i 136 a § har det i den juridiska litteraturen anförts att 131 § bygger på EU:s definition av terroristhandlingar, att EU knyter sin definition av terroristgrupp till sådana handlingar och att en organisation som begår brott enligt 138–144 §§ därför inte torde omfattas av bestämmelsen (se Husabø, *Terrorisme i norsk strafferett*, 2018, s. 243 f.).

Begreppet ”delta i” träffar enligt förarbetena till 136 a § bl.a. den som har anskaffat utrustning som används vid en terroristhandling men som inte är så kopplad till gärningen att han eller hon kan dömas för medverkan. Även att uppmana och inspirera till terroristhandlingar kan beroende på omständigheterna omfattas av begreppet. (Se

prop. 131 L [2012–2013] s. 87.) *Høyesterett* har tolkat rekvisitet så att det endast är aktiva bidrag till upprätthållandet av terroristorganisationen som omfattas och att deltagandet måste vara kvalificerat på så sätt att helt bagatellartade eller perifera bidrag inte träffas (HR-2018-1650-A). Det krävs dock inte att organisationen har accepterat den som bidrar till verksamheten som deltagare i organisationen.

I förarbetena till 136 a § – som skrevs före 2014 års grundlagsrevision – uttalade departementet beträffande förslagets förenlighet med artikel 11 i Europakonventionen att det endast är rätten till fredliga sammankomster som skyddas av den artikeln och att terroristorganisationer knappast kan betraktas som sådana. Vidare uttalades att terroristorganisationer har olika profil. Några organisationer kommer att vara utpräglat handlingsinriktade, medan andra samtidigt vinner uppslutning genom samhällsnyttigt arbete eller som befrielseörelse. Enligt departementet kunde emellertid inga visioner eller välgörenhetshandlingar legitimera politiska organisationer som huvudsakligen eller till väsentlig del begår terroristhandlingar. (Prop. 131 L [2012–2013], s. 37–41.)

7.5 Estland

7.5.1 Föreningsfrihet

Estlands grundlag (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) är från 1992. Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i grundlagens andra kapitel. Estland ratificerade Europakonventionen 1996. Konventionen har företräde framför estnisk lag (3 och 123 §§).

I 11 § grundlagen finns en generell begränsningsregel som slår fast att fri- och rättigheter får begränsas endast under de förutsättningar som anges i grundlagen samt att sådana begränsningar måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och inte får förvanska fri- och rättighetens kärna. Domstolarna kontrollerar i tre steg att den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i bestämmelsen är uppfylld: ändamålsenlighet och nödvändighet samt proportionalitet i strikt mening.

Av de materiella fri- och rättighetsstadgandena framgår om och i så fall för vilka ändamål fri- och rättigheten får begränsas. Av praxis från Högsta domstolen i Estland synes vidare framgå att säkerställandet av grundläggande konstitutionella värden, såsom t.ex. demo-

kratins funktionssätt, är ett underförstått godtagbart begränsningsändamål (domar den 1 juli 2010 i mål nr 3-4-1-33-09 och den 19 april 2005 i mål nr 3-4-1-1-05).

Grundlagens skydd för föreningsfriheten finns i 29, 31 och 48 §§.

Enligt 29 § råder frihet att tillhöra arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och enligt 31 § råder frihet att engagera sig i företag samt att bilda företag och organisationer i vinstsyfte. Villkor och förfarande för utövandet av denna rättighet kan bestämmas genom lag.

Enligt 48 § råder frihet att bilda ideella organisationer och föreningar. Den har följande lydelse.³

48 § Var och en har rätt att bilda ideella organisationer och föreningar. Endast estniska medborgare får tillhöra politiska partier.

Förhandstillstånd krävs för att bilda organisationer och föreningar som innehar vapen, är militärt organiserade eller utför militära övningar. Förutsättningarna och proceduren för att få ett sådant tillstånd ska föreskrivas i lag.

Föreningar, organisationer och politiska partier vars mål eller aktiviteter syftar till att ändra den konstitutionella ordningen med våld, eller på annat sätt strider mot den straffrättsliga lagstiftningen, ska förbjudas.

Endast en domstol får upplösa eller suspendera verksamheten i, eller bötfälla, en förening, en organisation eller ett politiskt parti för en överträdelse av lagen.

Med begreppet konstitutionell ordning som används i paragrafens tredje stycke avses vissa konstitutionella grundprinciper (frihet, jämlikhet, mänsklig värdighet, demokrati, en på rättsstatens principer grundad välfärdsstat och maktindelning) samt att de konstitutionella institutionerna kan existera och fungera för det syfte för vilket de skapats.

Som redan har nämnts kan skyddet av grundläggande konstitutionella principer vara ett godtagbart begränsningsändamål utan att detta framgår uttryckligen av fri- och rättighetsstadgandet. Ett exempel på detta när det gäller föreningsfriheten framgår av ett avgörande från 2010 i vilket Högsta domstolen konstaterade att ett förbud mot politisk reklam utomhus i samband med valkampanjer hade ändamål som ytterst syftade till att stärka demokratins funktionssätt och därför i och för sig var godtagbara begränsningsändamål.

³ De begrepp som används för att beskriva vilka sammanslutningar som omfattas av bestämmelsen skiljer sig något åt i de olika engelska översättningar som har funnits tillgängliga. Kommittén har utgått från den översättning som finns i den digitala myndighetspublikationen www.riigiteataja.ee.

I den allmänna civillagen (*Tsiviilseadustiku üldosa seadus*) finns bestämmelser om upplösning av juridiska personer. Enligt 40 § ska en juridisk person upplösas av domstol om dess mål eller verksamhet står i strid med lag, allmän ordning eller god moral. En motsvarande bestämmelse om upplösning av ideella föreningar finns i 40 § lagen om ideella föreningar (*Mittetulundusühingute seadus*). Även lagen om politiska partier (*Erakonnaseadus*) innehåller bestämmelser som begränsar föreningsfriheten och som knyter an till grundlagstexten. Enligt 4 § i lagen om politiska partier är det förbjudet med politiska partier vilkas ändamål eller verksamhet syftar till att med våld ändra Estlands konstitutionella ordning eller territoriella integritet eller annars står i strid med straffrätten. Organisationer eller allianser som innehar vapen, är militärt organiserade eller utför militära övningar får inte verka som politiskt parti eller som en strukturell del av ett politiskt parti. Regeringen kan enligt 32 § lagen om domstolsprocessen vid konstitutionell granskning (*Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus*) begära att Högsta domstolen upplöser ett politiskt parti vilket aktiviteter eller mål visar på en avsikt att förändra den konstitutionella ordningen med våld.

I 235 § strafflagen (*Karistusseadustik*) finns en bestämmelse som gäller grundlagsvidriga organisationer. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att vara medlem i en permanent organisation bestående av tre eller fler personer som fördelar uppgifter mellan sig och som har bildats i syfte att utföra våldsamma handlingar som riktar sig mot den estländska republiken. Det är även straffbart att bilda, leda eller rekrytera medlemmar till en sådan organisation.

Det är också kriminaliserat att vara medlem i en permanent organisation bestående av tre eller fler personer som fördelar uppgifter mellan sig och vars verksamhet är inriktad på att begå vissa allvarliga brott, liksom att bilda, leda eller rekrytera medlemmar till en sådan organisation. (Se 255 och 256 §§ strafflagen.)

7.5.2 Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

Den estländska straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism finns i den allmänna strafflagen. I 237 § straffbeläggs terroristhandlingar. För terroristhandling döms den som begår ett antal uppräknade brottstyper med syfte att 1) tvinga staten eller en internationell organisation att

vidta en åtgärd eller till underlåtenhet, 2) allvarligt störa eller förstöra statens politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala struktur, eller en internationell organisations verksamhet, eller 3) allvarligt skrämna befolkningen. Det finns också särskilda straffbestämmelser om offentlig uppmaning, utbildning och rekrytering (237.2 §) och terrorresor (237.5 och 237.6 §§).

Det är enligt 237.1 § straffbelagt att vara medlem i en permanent organisation bestående av tre eller fler personer som fördelar uppgifter mellan sig och vars verksamhet är inriktad på att begå terroristhandlingar enligt 237 §. Straffansvaret avser även att bilda, leda eller rekrytera medlemmar till en sådan organisation. Det är vidare straffbart att finansiera eller på annat sätt medvetet stödja en terroristorganisation (237.3 §).

7.6 Nederländerna

7.6.1 Föreningsfrihet

Nederländernas grundlag (*de Grondwet*) är från 1815. Fri- och rättighetskatalogen finns i första kapitlet (artiklarna 1–23). Bestämmelser i Europakonventionen som har ett sådant innehåll att de är bindande för var och en gäller som nederländsk lag (artikel 93). Vid konflikt mellan konventionens bestämmelser och nationella lagar ska konventionen ges företräde, även i förhållande till grundlagen (artikel 94). De nederländska domstolarna får dock inte pröva om en lag är förenlig med konstitutionen (artikel 120).

Grundlagen innehåller inte någon generell begränsningsregel. Utrymmet och förutsättningarna för begränsningar framgår av respektive rättighetsstadgande. Som huvudregel gäller att sådana begränsningar måste ske genom lag.

Föreningsfriheten skyddas av artikel 8 i grundlagen som har följande lydelse.

Föreningsrätten erkänns. Den får begränsas genom lag i den allmänna ordningens intresse.

I civillagen (*het Burgerlijk Wetboek*) finns bestämmelser om förbud och upplösning av juridiska personer, inklusive föreningar. Enligt artikel 2:20 första och andra styckena i civillagen kan en domstol på begäran av åklagarmyndigheten förbjuda och upplösa en juridisk per-

son vars verksamhet eller syfte strider mot allmän ordning. Juridiska personer som är listade inom ramen för EU:s och FN:s sanktionsregimer mot terrorism är förbjudna enligt lag och får inte rättshandla (artikel 2:20 tredje stycket).

Åklagarmyndigheten har vidare enligt artikel 10:122 i civillagen möjlighet att begära att en domstol förklarar att ett utländskt företags syfte eller verksamhet strider mot allmän ordning. En sådan förklaring medför att företagets egendom i Nederländerna ska likvideras. Utländska företag som nämns i de listor som avses i artikel 2:20 tredje stycket är enligt artikel 10:123 förbjudna enligt lag och får inte rättshandla. Begreppet utländskt företag omfattar föreningar och andra sammanslutningar som utåt uppträder som en självständig enhet (artikel 10:117).

I artikel 140 i strafflagen (*wetboek van strafrecht*) finns en bestämmelse om deltagande i kriminella organisationer. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att delta i en organisation som har till syfte att begå brott eller delta i den fortsatta verksamheten i en organisation som har förbjudits eller blivit föremål för en sådan förklaring som avses i artikel 10:122 i civillagen. Begreppet deltagande innefattar även att ge ekonomiskt eller materiellt stöd, samla in pengar eller rekrytera personer till organisationen. När föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen har åberopats som en invändning mot ett åtal enligt artikel 140 i strafflagen har domstolarna regelmässigt avfärdat invändningen med hänvisning till artikel 17 i konventionen (missbruk av rättigheter).

7.6.2 Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

Den nederländska straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism finns i strafflagen. Med terroristbrott avses enligt strafflagens artikel 83

- vissa uppräknade brott mot statens säkerhet och brott mot internationellt skyddade personer, vissa allmänfarliga brott och mord om brottet begåtts i terrorismsyfte,
- vissa uppräknade brott som begåtts i terrorismsyfte och för vilka det finns särskilda straffbestämmelser med en för sådana fall skärpt straffskala, t.ex. misshandel, dråp eller människorov i terrorismsyfte, eller

- deltagande i terroristorganisationer samt stämpling till vissa brott, t.ex. mord, i terrorismsyfte.

Terrorismsyfte har enligt artikel 83 a den som har för avsikt att 1) injaga fruktan i befolkningen eller en del av befolkningen i ett land, 2) olagligen tvinga en offentlig myndighet eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta vissa handlingar eller att tolerera vissa handlingar, eller 3) allvarligt hindra eller förstöra ett lands eller en internationell organisations grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer.

I en förklarande promemoria till bestämmelserna anges bl.a. att brott som begås av aktivistgrupper (*actiegroepen*) inte kan betraktas som terroristbrott eftersom sådana grupperingar inte brukar begå särskilt allvarliga brott för att uppnå de mål de eftersträvar. De försöker inte mobilisera den allmänna opinionen genom att injaga rädsla och det tryck som de utövar på myndigheter eller internationella organisationer är inte tillräckligt starkt för att kunna betecknas som tvång. De stör inte heller grundläggande strukturer allvarligt. (*Kamerstuk 28 463*, nr 3, 2001/02, s. 3.) Under parlamentsbehandlingen av lagförslaget förtydligade justitieministern att även brott som begås av djurrättsaktivister under specifika omständigheter kan vara att kvalificera som terroristbrott; t.ex. vid angrepp mot människors liv (*Kamerstuk 28 463*, nr C, 2003/04, s. 11).

Det finns också särskilda straffbestämmelser om uppmaning till terroristbrott (artiklarna 131 och 132), terrorismutbildning (artikel 134 a) och finansiering av terrorism (artikel 421).

Det är enligt artikel 140 a straffbart att bilda, leda eller delta i en organisation vars syfte är att begå terroristbrott. Deltagande innefattar att ge ekonomiskt eller materiellt stöd, samla in pengar eller rekrytera personer till organisationen. Terroristbrottsrekvisitet ska förstås så att organisationen – för att omfattas av bestämmelsen – måste ha som syfte att begå sådana brott som avses i den tidigare återgivna artikel 83. Det är inte tillräckligt att organisationen begår annan brottslighet med sådant terrorismsyfte som avses i artikel 83 a.

Rekvisiten i artikel 140 a härrör från den tidigare nämnda artikel 140 om straff för deltagande i kriminella organisationer och ska tolkas på samma sätt som vid tillämpning av den bestämmelsen. För tillämpningen av de båda bestämmelserna krävs inte att organisationen har begått något brott, utan det är tillräckligt att den tilltalade

känt till att organisationen har för avsikt att begå brott. Bestämmelsen ska förstås mot bakgrund av att blotta existensen av en organisation som avser att begå brott enligt nederländsk rätt anses utgöra ett hot mot samhället.

7.7 Spanien

7.7.1 Föreningsfrihet

Den nuvarande spanska grundlagen trädde i kraft 1978. En fri- och rättighetskatalog samt bestämmelser om medborgerliga plikter finns i artiklarna 10–38.

Grundläggande fri- och rättigheter regleras och genomförs genom s.k. organiska lagar (*leyes orgánicas*). Stiftande och ändring av sådana lagar förutsätter absolut majoritet i kongressen (artikel 81). Nationella bestämmelser som angår de grundläggande fri- och rättigheter som erkänns i grundlagen ska enligt artikel 10.2 tolkas så att de stämmer överens (konformt) med Europakonventionen, som gäller som spansk lag.

I flertalet av de materiella bestämmelserna om fri- och rättigheterna anges vilka begränsningsändamål som är godtagbara. I artikel 53.1 finns dessutom en generell begränsningsregel som sätter den yttre gränsen för vilka begränsningar som får göras. Där framgår att en organisk lag alltid måste respektera det väsentliga innehållet i en fri- och rättighet.

Föreningsfriheten behandlas i artikel 22. Den har följande lydelse.

1. Föreningsrätten erkänns.
2. Föreningar som strävar efter mål eller använder metoder som har definierats som brott är illegala.
3. Föreningar som har inrättats på grundval av den här artikeln måste registreras i ett register vars enda syfte är allmänhetens kännedom.
4. Föreningar får endast upplösas eller få sin verksamhet suspenderad genom ett domstolsbeslut som innehåller skälen för åtgärden.
5. Hemliga och paramilitära föreningar är förbjudna.

Grundlagen innehåller även specifika bestämmelser om vissa typer av föreningar av konstitutionell relevans, bl.a. politiska partier (artikel 6) och fackföreningar (artiklarna 7 och 28). Politiska partier är enligt artikel 6 fria att bildas och utöva sina aktiviteter i den mån de

respekterar grundlagen och vanlig lag. Deras interna struktur och funktion måste vara demokratisk.

I strafflagen (*Ley Orgánica del Código Penal*) finns bestämmelser som begränsar föreningsfriheten. Följande föreningar är enligt artikel 515 strafflagen olagliga.

- Föreningar som begår eller främjar något brott.
- Föreningar som, även om de har ett lagligt syfte, använder sig av våldsamma metoder eller personkontroll för att uppnå sitt syfte.
- Organisationer som har paramilitär karaktär.
- Föreningar som direkt eller indirekt uppmuntrar, främjar eller manar till hat, fiendtlighet, diskriminering eller våld mot personer, grupper eller föreningar på grund av deras ideologi, religion eller tro, eller medlemmarnas etnicitet, ras, nationalitet, kön, sexuella läggning, familjesituation, sjukdom eller funktionshinder.

Det är straffbart att grunda, leda eller vara aktiv medlem i en olaglig förening (artikel 517). I artiklarna 570:2 och 570:3 finns särskilda straffbestämmelser om bl.a. ledande av och deltagande i kriminella organisationer och grupper. En domstol kan upplösa olagliga föreningar (artiklarna 520 och 570:4).

Bestämmelser som reglerar och begränsar föreningsfriheten finns vidare i föreningsfrihetslagen (*Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación*). Enligt artikel 2 i den lagen har var och en rätt att fritt sammansluta sig med andra för att uppnå lagliga syften så länge verksamheten genomförs inom ramen för grundlagen, föreningsfrihetslagen och det övriga rättssystemet. I motiven till lagen anges att olaglighet enligt den straffrättsliga lagstiftningen utgör en oöverstiglig gräns för skyddet av föreningsfriheten. Myndigheterna ska enligt artikel 4.6 inte ge något stöd till föreningar som förespråkar eller rättfärdigar hat eller våld, på något som helst sätt upphöjer eller rättfärdigar terroristbrott eller de som har deltagit i dess utförande. Det samma gäller utförande av handlingar som innebär misskreditering, förakt eller förnedring av offer för terroristbrott eller offrens släktingar.

En förening får enligt artikel 38.2 föreningsfrihetslagen upplösas av domstol om den utgör en olaglig förening i strafflagens mening eller är olaglig av någon orsak som anges i särskild lag eller i föreningsfrihetslagen.

År 2002 infördes – i syfte att möjliggöra förbud mot partier med kopplingar till terrorism – en lag om politiska partier (*Ley Orgánica de Partidos Políticos*). I lagen görs det en klar distinktion mellan å ena sidan partier som försvarar sina idéer och program vilka de än må vara med demokratiska metoder och principer och å andra sidan de vilkas politiska verksamhet är baserad på tillmötesgående av våld, politiskt stöd åt terroristorganisationer eller kränkningar av medborgerliga rättigheter eller demokratiska principer, se artikel 9. Ett politiskt parti ska enligt samma artikel förklaras olagligt om det i sin verksamhet upprepade gånger och allvarligt bryter mot demokratiska principer, t.ex. genom att politiskt stödja terroristorganisationers handlingar. Ett parti får enligt artikel 10 upplösas av domstol om det utgör en olaglig förening i strafflagens mening, bryter mot kraven på en demokratisk intern struktur och funktion eller om det i sin verksamhet upprepade gånger och allvarligt agerar i strid med artikel 9.

Författningsdomstolen har i ett mål gällande lagens förenlighet med grundlagen konstaterat att existensen av ett parti som genom sina aktiviteter samarbetar med eller stödjer terrorism äventyrar den pluralistiska ordning som grundlagen föreskriver och att upplösning framstår som den enda sanktion som kan reparera den skada på rättsordningen som detta innebär (*Sentencia 48/2003*, den 12 mars 2003.)

7.7.2 Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

I artiklarna 571–580:2 i strafflagen finns bestämmelser om terrorism. Artikel 573 slår fast att varje allvarligt brott som riktar sig mot något av ett stort antal uppräknade skyddsintressen utgör terroristbrott om det begås i syfte att 1) undergräva den konstitutionella ordningen eller allvarligt undertrycka de politiska institutionernas eller statens sociala eller ekonomiska strukturs funktion, eller tvinga den offentliga makten att utföra eller avstå från att utföra en handling, 2) allvarligt störa den fredliga ordningen, 3) allvarligt destabilisera en internationell organisations funktion, eller 4) framkalla ett tillstånd av skräck hos befolkningen eller en del av denna. Dessutom utgör enligt artikel 573 alla övriga brott i kapitlet terroristbrott, såsom t.ex. utbildning (artikel 575), finansiering (artikel 576) och offentlig uppmaning (artikel 579).

Enligt artikel 572 är det straffbart att leda, aktivt delta i eller vara en del av en terroristorganisation eller terroristgrupp. Det är vidare straffbart att samarbeta med en terroristorganisation (artikel 577). Som exempel på straffbart samarbete nämns bl.a. tillhandahållande av tekniska tjänster och viss typ av information.

Vid tillämpning av strafflagen definieras en *terroristorganisation* som en gruppering av fler än två personer av stabil eller tidsmässigt obestämmd karaktär som på ett samordnat och koordinerat sätt fördelar olika uppgifter och funktioner i syfte att begå terroristbrott. En *terroristgrupp* definieras som en sammanslutning av fler än två personer som inte uppfyller samtliga de egenskaper som definierar en terroristorganisation men som har till syfte att samordna utförandet av terroristbrott. (Artiklarna 570:2 första stycket, 570:3 första stycket och 571.)

7.8 Storbritannien

7.8.1 Föreningsfrihet

Storbritannien saknar skriven grundlag. Den offentliga makten begränsas av bl.a. konstitutionell praxis och *common law* med principer som t.ex. *habeas corpus* (rätten att ställas inför domstol vid frihetsberövande). Europakonventionen inkorporerades i brittisk lag genom *Human Rights Act 1998*, som trädde i kraft 2000. Av 3 § i den lagen framgår att nationell lagstiftning så långt det är möjligt ska tolkas och tillämpas på ett sätt som är förenligt med konventionen. Bestämmelserna i konventionen gäller dock inte framför nationell lagstiftning.

Föreningsfriheten enligt nationell rätt anses vara en av de klassiska fri- och rättigheterna. Den definieras dock, liksom övriga fri- och rättigheter, negativt. Föreningsfriheten består av det som är kvar när man tar bort det som är förbjudet i eller begränsas av lag.

7.8.2 Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

Den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism finns i flera olika lagar, bl.a. den i sammanhanget särskilt viktiga *Terrorism Act 2000*. Det finns ingen brottstyp med benämningen terroristbrott eller mot-

svarande. Huvudregeln är i stället att individuella terroristhandlingar åtalas enligt de allmänna bestämmelserna om brott. Det finns där-
emot en definition av terrorism i lagstiftningen och även flera sär-
skilda brott som tar sikte på terroristhandlingar, t.ex. att tillhöra en
terroristorganisation.

I 1 § *Terrorism Act 2000* definieras terrorism som handlingar eller
hot om handlingar som inbegriper allvarligt våld mot person eller
egendom, medför en allvarlig risk för hälsan eller säkerheten hos hela
eller delar av befolkningen eller är avsedda att allvarligt störa eller
avbryta ett elektroniskt system. Handlingen ska också vara utformad
för att påverka regeringen eller en internationell organisation eller för
att injaga fruktan i hela eller delar av allmänheten, och utföras i syfte
att främja ett politiskt, religiöst, rasistiskt eller ideologiskt ändamål.

Det finns i *Terrorism Act 2000* bestämmelser om förbjudna orga-
nisationer och kriminalisering av olika typer av samröre med sådana
organisationer. En organisation är förbjuden om inrikesministern är
av uppfattningen att den är delaktig i terrorism och därför har fört
upp den på en lista i en bilaga till lagen. En organisation ska enligt
3 § anses delaktig i terrorism om den 1) begår eller deltar i terrorist-
handlingar, 2) förbereder terrorism, 3) främjar eller uppmuntrar ter-
rorism, eller 4) på annat sätt är delaktig i terrorism.

Ett beslut att föra upp en organisation som är delaktig i terrorism
på listan ska föregås av en proportionalitetsbedömning. Faktorer som
då tillmäts betydelse är bl.a. verksamhetens art och omfattning samt
vilket hot organisationen utgör mot Storbritannien och dess med-
borgare utomlands.

En förbjuden organisation eller en person som berörs av förbudet
har rätt att ansöka hos inrikesministern om att organisationen ska tas
bort från listan. Inrikesministerns beslut att avslå en sådan ansökan
kan överklagas till en särskild kommission (*Proscribed Organisations
Appeals Commission*). Kommissionens beslut kan, när det gäller rätts-
frågor, i sin tur överklagas till domstol. (Se 4–6 §§ *Terrorism Act 2000*.)
I juli 2020 var 76 internationella terroristorganisationer och 14 nord-
irländska organisationer upptagna på listan över förbjudna organisa-
tioner.

I 11–13 §§ *Terrorism Act 2000* finns bestämmelser som straff-
belägger olika typer av samröre med förbjudna organisationer.

Enligt 11 § är det straffbelagt att tillhöra eller förklara att man
tillhör en förbjuden organisation. Den åtalade kan dock undgå an-

svar om han bevisar att organisationen inte var förbjuden när han gick med i den och att han inte vid något tillfälle har deltagit i organisationens verksamhet under den tid den varit förbjuden.

Enligt 12 § är det straffbelagt att uppmana till stöd för eller anordna möten till stöd för en förbjuden organisation. Det är vidare straffbelagt att hålla tal vid ett möte om syftet med talet är att uppmana till stöd för en förbjuden organisation eller att främja dess verksamhet. En person som har åtalats för att ha talat vid ett privat möte kan undgå ansvar om han bevisar att han inte hade någon rimlig anledning att tro att talet skulle stödja en förbjuden organisation eller främja dess verksamhet.

Av 13 § framgår att det är straffbelagt att på offentlig plats bära kläder eller märken på ett sådant sätt att det ger rimlig anledning att misstänka att man är medlem i eller stöttar en förbjuden organisation.

Det är enligt 56 § straffbelagt att, oavsett nivå, leda aktiviteterna hos en organisation som deltar i utförandet av terroristhandlingar. För straffansvar enligt denna bestämmelse förutsätts inte att organisationen är förbjuden.

7.9 Tyskland

7.9.1 Föreningsfrihet

Den tyska grundlagen (*Grundgesetz*) är från 1949 och ger ett långtgående utrymme för ingrepp mot personer och föreningar som strävar efter att undergräva eller avskaffa demokratin och andras fri- och rättigheter. En rättighetskatalog finns i artiklarna 1–19. Därutöver har Europakonventionen, liksom övriga mer betydande internationella konventioner om mänskliga rättigheter, inkorporerats.

Huruvida en rättighet får begränsas och i så fall under vilka förutsättningar framgår av de materiella fri- och rättighetsbestämmelserna i grundlagen. Dessutom finns det i artikel 19 en generell begränsningsregel som sätter den yttre gränsen för vilka begränsningar som får göras; inte i någon situation får rättighetens kärna påverkas.

Föreningsfriheten skyddas av artikel 9 som har följande lydelse.

1. Alla tyskar har rätt att bilda föreningar och företag.
2. Föreningar vilkas syfte eller aktiviteter står i strid med den straffrättsliga lagstiftningen eller som riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om mellanfolkligt samförstånd är förbjudna.

I artikel 9.3 ges fackföreningar ett särskilt skydd. I artikel 21 finns en bestämmelse om politiska partier som bl.a. slår fast att partier som utifrån sina mål eller anhängares agerande är inriktade på att underminera eller avskaffa den fria demokratiska grundordningen eller hota existensen av den federala republiken Tyskland är författningsvidriga. Det anges vidare att den federala författningsdomstolen beslutar om partiets författningsvidrighet samt att närmare regler ges i federala lagar.

På 1950-talet förbjöd författningsdomstolen ett nazistiskt och ett kommunistiskt parti. År 2017 avslog domstolen en ansökan om att förklara *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) författningsvidrigt och uttalade bl.a. följande (*BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 1-1010*).

Förbjudandet av ett politiskt parti förutsätter att partiet söker underminera eller avskaffa den fria demokratiska grundordningen. Det är inte ett verktyg för att förbjuda åsikter eller en ideologi. I stället måste partiet gå utöver sitt engagemang för sina antikonstitutionella mål genom att överskrida tröskeln för vad som utgör ett faktiskt bekämpande av den fria demokratiska grundordningen. Detta kriterium är uppfyllt om partiet aktivt och systematiskt förespråkar sina mål och agerar för att undergräva eller avskaffa den fria demokratiska grundordningen. Det kräver emellertid inte att partiets handlingar leder till en specifik fara för de rättsliga intressen som skyddas av artikel 21.2 första meningen grundlagen. Det måste dock finnas specifika och tunga indikationer på att det åtminstone framstår som möjligt att partiets aktiviteter kan vara framgångsrika. Om däremot partiets handlingar inte ens antyder att det eventuellt skulle kunna lyckas uppnå sina antikonstitutionella mål, är det inte nödvändigt att skydda konstitutionen förebyggande genom att förbjuda partiet. Domstolen upprätthåller således inte den avvikande definitionen i 1956 års dom om förbud av det tyska kommunistpartiet, enligt vilken det faktum att det inte finns några utsikter att partiet kommer att kunna förverkliga sin författningsstridiga avsikt inom överskådlig framtid inte utesluter ett partiförbud.

I föreningslagen (*Vereinsgesetz*) finns närmare bestämmelser om föreningar. Enligt 1 § 2 kan ingrepp mot föreningar som missbrukar föreningsfriheten ske för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och endast på de villkor som anges i föreningslagen. En förening får enligt 3 § 1 behandlas som förbjuden endast efter att det i ett beslut av en behörig myndighet har slagits fast att dess syfte eller aktiviteter står i strid med den straffrättsliga lagstiftningen eller riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om mellanfolk-

ligt samförstånd. I beslutet ska föreningen upplösas. Ett förbud kan baseras på föreningens medlemmars handlingar om det finns en koppling till verksamheten i föreningen eller dess mål, om de baseras på en organiserad viljebildning och om omständigheterna är sådana att de kan antas tolereras av föreningen.

Det är relativt vanligt förekommande att föreningar förbjuds med stöd av artikel 9 i grundlagen och föreningslagen. I ett avgörande från 2018 tog författningsdomstolen ställning till om förbuden mot tre föreningar var författningsenliga. Till grund för besluten låg den nämnda bestämmelsen i 3 § 1 föreningslagen (*BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juli 2018 – 1 BvR 1474/12, Rn. 1-167*). Förbuden avsåg en hjälporganisation som medvetet hade kanaliserat donationer till en Hamasanknuten verksamhet, en intresseorganisation för fångar som i sin föreningstidning hade uppmuntrat fängslade högerextremister i deras vilja att bekämpa grunderna för den konstitutionella ordningen samt en motorcykelförening som hade stöttat sina medlemmars brottslighet. Författningsdomstolen avlog författningsbesvären och anförde bl.a. följande. Bestämmelsen i artikel 9.2 grundlagen är en manifestation av en pluralistisk och militant konstitutionell demokrati och begränsar den föreningsfrihet som följer av artikel 9.1 grundlagen. Varje ingrepp i föreningsfriheten måste dock vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Om förutsättningarna för ett förbud enligt artikel 9.2 är uppfyllda ska enligt domstolen föreningen förbjudas, under förutsättning att det inte finns mindre ingripande åtgärder tillgängliga som lika effektivt skyddar de intressen som anges i bestämmelsen.

Det är enligt 84–87 §§ i den federala strafflagen (*Strafgesetzbuch*) straffbart att leda, delta i, producera propaganda för eller använda symboler hänförliga till ett parti som har förklarats författningsvidrigt eller en förening som har förbjudits för att den riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om mellanfolkligt samförstånd.

Enligt 127 § strafflagen är det straffbart att bilda eller delta i väpnade grupper. Det är vidare straffbart att bilda, delta som medlem i, stödja eller rekrytera medlemmar eller supportrar till en förening vars syfte eller aktiviteter är inriktade på att begå brott som har ett maxstraff på minst två års fängelse (129 § 1 strafflagen).

7.9.2 Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

Det finns inget särskilt terroristbrott i tysk rätt. Enskilda terroristhandlingar kan i stället medföra ansvar i enlighet med de allmänna bestämmelserna om brott. Det finns dock särskilda straffbestämmelser om terroristorganisationer. Enligt 129 a § strafflagen är det straffbart att bilda, delta som medlem i, stödja eller rekrytera medlemmar eller anhängare till en förening vilkens mål eller aktiviteter syftar till att begå mord, dråp, folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, människorov eller tagande av gisslan. Detsamma gäller föreningar vilkas mål eller aktiviteter syftar till att begå t.ex. andra allvarliga brott mot person, sabotage eller vissa allvarliga brott mot miljön eller mot vapenlagstiftningen om brottsligheten allvarligt kan skada en stat eller en internationell organisation och syftet med brottsligheten är att 1) injaga allvarlig fruktan i befolkningen, 2) olagligen tvinga en offentlig myndighet eller en internationell organisation genom användande av våld eller hot om våld, eller 3) allvarligt hindra eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i en stat eller i en internationell organisation.

Tysk rätt innehåller även särskilda straffbestämmelser om allvarliga brott som medför en fara för staten. Med den regleringen avses mord, dråp, människorov eller tagande av gisslan begångna under omständigheter som kan skada en stat eller internationell organisations existens eller säkerhet eller underminera Tysklands konstitutionella principer. Det är straffbart att ge eller motta instruktioner i t.ex. vapenhantering eller sprängmedel i syfte att instruktionerna ska användas för att begå ett allvarligt brott som medför en fara för staten eller resa till en annan stat i syfte att motta sådan utbildning (89 a §).

Det är också straffbart att ta kontakt med en terroristorganisation i syfte att motta instruktioner för att begå allvarliga brott som medför en fara för staten (89 b §), liksom att sprida instruktivt material, t.ex. på internet, på ett sätt som uppmuntrar andra att begå sådan brottslighet (91 §). Bestämmelser om finansiering av terrorism finns i 89 c §. Regleringen innebär i huvudsak att det är straffbart att finansiera sådan brottslighet som omfattas av bestämmelsen om terroristorganisationer i 129 a § och sådana resor i terrorismsyfte som avses i 89 a §.

8 Kommitténs överväganden och förslag

8.1 Inledning

Kommitténs uppgift 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.

Uppdraget aktualiserar frågan om den närmare utformningen av en av de positiva opinionsfriheterna och om det finns skäl att sänka skyddsnivån för föreningsfriheten. Att snäva in skyddet för en central fri- och rättighet på regeringsformens område har inte övervägts sedan reglerna infördes 1976. Som framgår av kommittédirektiven behöver flera olika frågeställningar behandlas när ställning ska tas till en eventuell förändring av skyddet för föreningsfriheten.

Till en början behöver det göras en analys 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. Av särskild betydelse blir då om det finns skäl att göra en annan bedömning än Lagrådet när det gäller frågan om den bestämmelse om straffansvar för deltagande i terroristorganisationer som var aktuell i ett tidigare lagstiftningsärende berördes av den grundlagsskyddade föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. Lagrådets bedömning redovisas i kapitel 6.

Om kommittén kommer fram till att grundlagens skydd för föreningsfriheten gäller även i sådana situationer som lagrådsärendet avsåg, måste det bedömas hur långtgående de befintliga möjligheterna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen att begränsa föreningsfriheten är (dvs. begränsningsmöjligheterna avseende 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). Det måste då prövas i vilken utsträckning dessa ger utrymme att inskränka föreningsfriheten för enskilda som är med i en terroristorganisation. De här frågorna behandlas i avsnitt 8.2.

Mot bakgrund av de slutsatser som dras i det avsnittet blir nästa frågeställning om det finns skäl att utöka möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i terroristorganisationer. Den frågan behandlas i avsnitt 8.3. Som framgår där kommer kommittén till slutsatsen att det finns skäl att utöka möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten avseende terroristorganisationer.

Det ställningstagandet aktualiserar i sin tur frågeställningen hur en sådan utökning av begränsningsmöjligheten närmare bör genomföras. Detta behandlas i avsnitten 8.4 och 8.5.

8.2 Föreningsfriheten och deltagande i terroristorganisationer

Kommitténs bedömning: Den grundlagsskyddade föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen omfattar även enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Begränsningsbestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket kan inte läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innebär begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Som nyss har berörts måste ställning tas till frågan vilka möjligheter som finns enligt gällande rätt att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Avgörande är dels hur omfattande tillämpningsområdet för föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism är, dels i vilken utsträckning de nuvarande begränsningsreglerna i 2 kap. 24 § andra stycket ger förutsättningar att inskränka föreningsfriheten avseende sådana organisationer. Som framgått har dessa frågor i första hand blivit aktuella när det gäller det nämnda lagstiftningsärendet om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Lag-

rådets yttrande över det lagförslaget är därför av särskild betydelse i sammanhanget. Dessa frågeställningar behandlas i avsnitt 8.2.1 och 8.2.2.

8.2.1 Föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i terroristorganisationer

Enligt grundlagstexten gäller föreningsfrihet

I lagstiftningsärendet om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation gjorde regeringen bedömningen att en sådan kriminalisering inte innebar en begränsning av föreningsfriheten. Bedömningen grundades i huvudsak på ståndpunkten att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet och att de gärningar som skulle straffbeläggas enligt förslaget inte utgjorde sådan verksamhet. Resonemanget gick tillbaka på vissa förarbetsuttalanden och hängde samman med uttalanden om att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga.

Det finns till en början skäl att bedöma om grundlagens ordalydelse ger stöd åt ett påstående om att endast lovlig verksamhet omfattas av föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. Sådant som inte utgör lovlig verksamhet skulle således med detta synsätt falla utanför grundlagsskyddet och kunna regleras på lagnivå utan att hänsyn skulle behöva tas till regeringsformens reglering av föreningsfriheten.

Enligt författningstexten är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten är således generellt formulerad och någon begränsning till verksamhet med t.ex. ”lovliga”, ”fredliga” eller ”legitima” syften anges inte.

Bestämmelsen innehåller inte heller någon mer allmänt hållen delegation till lagstiftaren av innebörden att skyddet gäller ”enligt bestämmelser som meddelas i lag” eller liknande. (Jfr bl.a. regeringsformens bestämmelser i 2 kap. 16 § om upphovsrätt och 2 kap. 18 § andra stycket om forskningens frihet).

I stället gäller den ordning för rättighetsbegränsningar som framgår av 2 kap. 20–24 §§. Enligt bestämmelsen i 24 § andra stycket får

föreningsfriheten begränsas endast när det gäller a) sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller b) innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Några andra ändamål än dessa får enligt grundlagstexten inte läggas till grund för en begränsning av föreningsfriheten.

Lagrådet gjorde bedömningen att grundlagstexten inte ger stöd för att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet. Det finns mot den bakgrund som nu har redovisats inte skäl att göra någon annan bedömning än Lagrådet när det gäller innebörden av ordalydelsen av berörda bestämmelser i regeringsformen.

Utanför grundlagsskyddet på annan grund?

Tolkning med utgångspunkt i det demokratiska syftet eller liknande

Även om ordalydelsen inte ger något stöd för ståndpunkten att verksamhet som är olovlig skulle falla utanför skyddet för föreningsfriheten kan det finnas skäl att ställa sig frågan om detta synsätt i stället kan grundas på en tolkning av grundlagen. I lagrådsremissen och i Lagrådets yttrande pekas det bl.a. på vissa förarbetsuttalanden som skulle kunna åberopas till stöd för en sådan tolkning.

Ett sätt att i bestämmelsen läsa in en begränsning av skyddet för föreningsfriheten till verksamhet som är lovlig skulle vara att göra en bedömning av tillämpningsområdet för föreningsfriheten med utgångspunkt från vad opinionsfriheterna enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen kan antas vara tänkta att skydda. Särskild betydelse bör här läggas vid förarbetsuttalandet i prop. 1975/76:209 om att ”det ligger i sakens natur” att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga. Uttalandet gjordes i ett sammanhang där regeringen avfärdade ett utredningsförslag om en rambestämmelse i början av 2 kap. av vilken det bl.a. skulle framgå att opinionsfriheterna var grundläggande för den fria åsiktsbildningen. Enligt regeringen skulle en sådan bestämmelse inte fylla någon självständig funktion i rättighetsregleringen och dessutom i vissa fall antyda gränser som var snävare än vad som var rimligt. Se s. 185 f. i 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande

Medborgerliga fri- och rättigheter – Regeringsformen (SOU 1975:75) och a. prop. s. 139.

I sitt yttrande tonar Lagrådet ned betydelsen av dessa uttalanden. Med utgångspunkt i de exempel som lämnas i förarbetena får, anför det i yttrandet, det nämnda uttalandet i prop. 1975/76:209 närmast förstås så att straffstadganden om t.ex. bedrägeri och svindleri inte är att betrakta som begränsningar av den i regeringsformen fastslagna yttrandefriheten. Utöver denna koppling till yttrandefriheten framhåller Lagrådet att det i författningskommentaren till reglerna om rättighetsbegränsningar inte nämns något om att demokratiska kriterier skulle ha betydelse för frågan. Skulle sådana kriterier ha haft betydelse borde detta ha kommit till uttryck där. Det syntes enligt Lagrådet sammantaget inte finnas särskilt starkt stöd i förarbetena för att rättigheternas räckvidd skulle vara begränsade med hänsyn till demokratiska synpunkter. I det sammanhanget anförde Lagrådet att alla opinionsfriheter sedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta även odemokratiska uppfattningar och manifestationer, vilket stärker intrycket av att en sådan inskränkning av skyddsområdet aldrig varit avsedd.

De förarbetsuttalanden som Lagrådet pekar på ger enligt kommittén inte någon entydig bild av vilka tankar som låg bakom regleringen av opinionsfriheterna, särskilt när det gäller sambandet med den fria åsiktsbildningen och de demokratiska kriterierna. Det skulle kunna hävdas att uttalandena i prop. 1975/76:209 bör ses som mer allmängiltiga än vad Lagrådet anför och därför skulle kunna tala för att ändamålsresonemang kan ha större betydelse för hur tillämpningsområdet för föreningsfriheten ska bedömas. Det är förstås möjligt att uppfatta de situationer som behandlas i propositionen som att de berör även andra opinionsfriheter än yttrandefriheten, inte minst med hänsyn till att yttrandefriheten ofta är ett viktigt moment i de andra opinionsfriheterna. Även om uttalandena har brister i fråga om precision och räckvidd skulle de med detta sätt att se på saken kunna tas till intäkt för att avsikten har varit att ge uttryck för att syftet med en viss verksamhet ska ha betydelse för om opinionsfriheterna är tillämpliga eller inte.

När det gäller förutsättningarna för att tolka omfattningen av föreningsfriheten med utgångspunkt i det demokratiska syftet eller liknande förhållanden finns det emellertid enligt kommittén skäl att också framhålla det som Lagrådet anger om att alla opinionsfriheter

sedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta även odemokratiska uppfattningar och manifestationer. Frågan om fri- och rättighetsregleringen är tillämplig besvaras alltså inte med utgångspunkt i vilken åsiktsinriktning det är fråga om utan regleringen skyddar även odemokratiska åsikter.

Betydelsen av systematiska aspekter och av andra motivuttalanden

Vid bedömningen av om det finns stöd för påståendet att föreningsfriheten inte omfattar ett deltagandebrott av det slag som föreslogs i lagrådsremissen på den grunden att olovlig verksamhet inte träffas av grundlagsbestämmelsen finns det anledning att särskilt framhålla vissa aspekter av systematiskt slag och förarbetsuttalanden rörande andra fri- och rättigheter.

När det gäller systematiken i regelverket talar, som Lagrådet pekar på, de befintliga begränsningsmöjligheterna (sammanslutningar av militär eller liknande natur eller rasistiska organisationer) för att det inte finns någon underförstådd begränsning till lovlig verksamhet i regeringsformen. Det förhållandet att det har ansetts behövligt att införa särskilda begränsningsmöjligheter för att kriminalisera bl.a. kårverksamhet som är olovlig talar mot att endast lovliga verksamheter skyddas av föreningsfriheten. Ett ytterligare argument mot en outtalad begränsning är att bestämmelsen avseende föreningsfriheten pekar ut två specifika ändamål. Bestämmelsen innehåller inte någon särskild ”ventil” som gör det möjligt att inskränka föreningsfriheten efter mer allmänna överväganden, vilket är en skillnad mot vad som gäller för yttrandefriheten och informationsfriheten. Lagrådet anför att detta kan tala för att bestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket om inskränkning av föreningsfriheten uttömmande anger vilka begränsningsändamål som får användas. Föreningsfriheten skulle således inte få inskränkas för några andra ändamål än sådana som avser sammanslutningar av militär eller liknande natur eller rasistiska organisationer.

Det finns enligt kommittén inte skäl att se annorlunda än Lagrådet på innebörden av olika förarbetsuttalanden om andra opinionsfriheter än föreningsfriheten. I yttrandet nämns t.ex. det förhållandet att vid införandet av mötesfriheten avvisades tanken på att begränsa denna till möten med lagliga syften eller liknande. Anledningen var

att det skulle göra grundlagsskyddet helt beroende av vanlig lagstiftning. Det är lätt att instämma i Lagrådets synsätt att det inte är troligt att en sådan ordning underförstått skulle gälla på föreningsfrihetens område när samma tanke hade avvisats i fråga om mötesfriheten.

I Lagrådets yttrande behandlas vidare det förhållandet att regeringens uppfattning att föreningsfriheten inte omfattar olovlig verksamhet godtogs i det lagstiftningsärende som avsåg utvidgning av finansieringsbrottet (se prop. 2015/16:78 s. 55 f. och Justitieutskottet i bet. 2015/16:JuU17 s. 14 f.). Som Lagrådet anför måste jämförelsen mellan dessa ändringar i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och det föreslagna deltagandebrottet göras med försiktighet. Bedömningen att föreningsfriheten inte är tillämplig på vissa situationer som avses i finansieringslagen kan dock enligt kommittén diskuteras och ett annat synsätt framstår inte som uteslutet.

Om Lagrådets sammantagna bedömning och om principer för grundlagstolkning

Som har framgått kan det enligt kommittén finnas skäl att diskutera om det vid bedömningen av tillämpningsområdet för föreningsfriheten finns stöd för att ge större utrymme åt vissa förarbetsuttalanden än vad Lagrådet har gjort. Vad som då avses är de uttalanden som gjordes om betydelsen av ”det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga” och vissa närliggande uttalanden. Dessa uttalanden skulle kunna uppfattas som att en åtgärds – t.ex. kriminalisering av ett visst beteende – betydelse för den fria åsiktsbildningen kan påverka bedömningen av om den ligger inom tillämpningsområdet för någon av opinionsfriheterna.

Innebörden av de aktuella förarbetsuttalandena är dock långt ifrån självklar. En tillämpning som bygger på att fri- och rättighetskyddet efter en uttolkning av delvis motsägelsefulla förarbetsuttalanden ges en snävare innebörd än vad som framgår av de aktuella bestämmelsernas ordalydelse kan ifrågasättas från flera utgångspunkter.

Det har länge ansetts att grundlagstolkning ska följa samma principer som gäller för tolkning av vanlig lag (se bl.a. Grundlagberedningens betänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, SOU 1972:15 s. 319). Även om betydelsen av förarbetsuttalanden för tolkningen av grundlag torde variera mellan olika delar av regerings-

formen råder det en samsyn bl.a. i den juridiska litteraturen om att regeringsformens fri- och rättighetsskydd ska tolkas generöst till den enskildes fördel. På fri- och rättighetsområdet är det svårt att hitta stöd för en tolkning som innebär att uttalanden i förarbetena utan stöd i grundlagstexten skulle läggas till grund för rättighetsbegränsande lagstiftning (jfr Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 238–295). Dessa synpunkter talar med styrka mot att tolka förarbetena så att föreningsfriheten inte lägger hinder i vägen för det aktuella straffstadgandet. En sådan tolkning skulle på ett tydligt sätt snäva in grundlagsskyddet till den enskildes nackdel.

Mot denna bakgrund är kommittén, i likhet med Lagrådet, av uppfattningen att den grundlagsskyddade föreningsfriheten även omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. En bestämmelse i lag om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation skulle således innebära en begränsning av föreningsfriheten.

8.2.2 De nuvarande begränsningsändamålen

Frågan är därefter om en bestämmelse om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation eller någon jämförbar begränsning av möjligheterna att vara med i en sådan sammanslutning utgör en tillåten inskränkning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten enligt den nuvarande regleringen. Denna aspekt berördes inte av Lagrådet i det nämnda yttrandet.

I första hand är det innebörden av den för föreningsfriheten specifika regeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som ska bedömas i det här sammanhanget. Senare i framställningen berörs frågor som avser proportionalitetskrav och andra aspekter av de allmänna begränsningsreglerna i 2 kap. 21 §.

En grundläggande frågeställning för kommittén är följaktligen i vilken utsträckning en inskränkning avseende deltagande i en terroristorganisation omfattas av begränsningsändamålen enligt 2 kap. 24 § andra stycket. Dessa ändamål hade vid införandet sin bakgrund i ett befintligt straffstadgande (sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur) respektive en internationell överenskommelse som var bindande för Sverige (förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande),

se avsnitt 3.4. Bestämmelsen i nuvarande 24 § andra stycket infördes för att ge uttryckligt stöd i grundlagen åt straffstadgandet och överenskommelsen. Några närmare motivuttalanden om innebörden av de två begränsningsändamålen gjordes inte.

Sammanslutningar av militär eller liknande natur

Det angivna ändamålet ”sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur” infördes i första hand för att ge grundlagsstöd åt bestämmelsen i 18 kap. 4 § brottsbalken om olovlig kårverksamhet (se även avsnitt 3.4.2). Innehållet i straffstadgandet och uttalanden som har gjorts i anslutning till detta får i det här fallet anses ge vissa indikationer på det avsedda tillämpningsområdet för begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Paragrafen om olovlig kårverksamhet har följande lydelse.

Om någon bildar eller deltagar i sammanslutning, som måste anses vara avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilket den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som icke med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten, eller ock för sådan sammanslutning tager befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller understödjer den med pengar eller på annat sätt, dömes för olovlig kårverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

När brottet först infördes 1935 avsåg det förbud mot att bilda eller delta i en sammanslutning som enligt sitt tillkännagivna ändamål avsåg att tjäna såsom skyddskår för ett politiskt parti eller en därmed jämförlig grupp av samhällsmedlemmar eller som annars med hänsyn till organisation och verksamhet eller andra omständigheter måste anses syfta till att utgöra ett maktmedel av sådan art som militär trupp eller polisstyrka. (Se *Betänkande med förslag angående åtgärder mot statsfientlig verksamhet*, SOU 1935:8.)

Paragrafen fick sin nuvarande lydelse 1948. Då genomfördes en utvidgning av bestämmelsen så att denna förutom sammanslutningar som måste anses vara avsedda att utgöra sådana maktmedel som avses i paragrafen även omfattade organisationer som med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilka de är bildade ”lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel” (se 18 kap. 4 § brottsbalken).

När det gäller den avsikt att utgöra ett maktmedel som nämns i paragrafen tar denna sikte på själva sammanslutningen. Kravet på nödvändig avsikt måste föreligga hos sammanslutningens ledare eller hos andra som har det avgörande inflytandet över denna. Avsikten behöver inte gå ut på någon aktuell användning av sammanslutningen som maktmedel. Det är tillräckligt om avsikten hänför sig till situationer som möjligen uppkommer i framtiden. Detta anses vara av betydelse eftersom en sådan sammanslutning kan utgöra ett farligt politiskt maktmedel ”genom sin blotta existens utan att den behöver träda i aktion” (Bäcklund m.fl., *Brottsbalken*, Suppl. 17, juli 2020, 18:4 s. 1 f.).

Det ändamål med sammanslutningen som anges i lagtexten anses kräva att den har en viss organisation och därmed också en viss varaktighet, även om den inte behöver vara permanent i egentlig mening. En tillfällig folksamling omfattas inte. Det gäller inte något krav på att den brottsliga sammanslutningen ska vara beväpnad.

Enligt kommitténs mening ger varken författningstexten, motivuttalanden eller några andra uttalanden stöd för att begränsningsregeln enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen i något väsentligt hänseende skulle vara mer omfattande än vad som följer av bestämmelsen om olovlig kårverksamhet. Det finns således inte något stöd för att andra sammanslutningar kan omfattas av bestämmelsen. Utgångspunkten bör således vara att uttrycket ”militär eller liknande natur” i regeringsformen inte har ett bredare tillämpningsområde än ”kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka” som anges i brottsbalkens bestämmelse om olovlig kårverksamhet. Innebörden av uttrycket ”militär eller liknande natur” behandlas ytterligare i avsnitt 8.3.1 nedan.

Som tidigare har framgått har regeringen i prop. 2019/20:36 s. 15 f. förklarat att den anser att det inte är en framkomlig väg att utnyttja det befintliga begränsningsutrymmet enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen för att kriminalisera deltagande i terroristorganisationer.

Det framstår samtidigt som möjligt att vissa terroristorganisationer skulle kunna falla in under tillämpningsområdet för lagrummet om olovlig kårverksamhet eller på annat sätt vara av ”militär eller liknande natur”. Sådana organisationer skulle därmed kunna omfattas av den befintliga begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket och en kriminalisering av att delta i dessa organisationers verk-

samhet skulle kunna ha grundlagsstöd. Men det finns enligt kommittén inte skäl att ifrågasätta de resonemang som regeringen för i prop. 2019/20:36 och slutsatsen att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som stöder sig enbart på det befintliga begränsningsutrymmet skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv.

Kommitténs bedömning är följaktligen att begränsningsbestämmelsen inte i samtliga fall som kan bli aktuella ger grundlagsstöd för begränsningar av föreningsfriheten för enskilda som är med i en terroristorganisation, t.ex. bestämmelser som gör det straffbart att delta i en sådan sammanslutning. Även denna frågeställning berörs vidare i avsnitt 8.3.1.

Sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande

Det andra ledet av bestämmelsen ("innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande") går tillbaka på FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering som kräver att konventionsstaterna förbjuder rasistiska organisationer (se avsnitt 3.4.2). Med uttrycket "annat liknande förhållande" avses i första hand föreställningar om ras (prop. 2009/10:80 s. 256). Det aktuella begränsningsändamålet har för närvarande ingen direkt motsvarighet i lag.

Det är rimligt att utgå från att det finns sammanslutningar som skulle kunna omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen om rasistiska organisationer och som anses utgöra terroristorganisationer. Detta skulle exempelvis kunna gälla en sammanslutning vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på det sätt som anges i den nämnda bestämmelsen och som samtidigt använder sig av terrorism för att uppnå sina rasistiska syften. För en sådan rasistisk organisation torde det finnas förutsättningar att begränsa föreningsfriheten enligt den befintliga grundlagsregleringen. En lagbestämmelse som t.ex. gör det straffbelagt att delta i en rasistisk organisation av det slaget skulle enligt kommitténs bedömning kunna ha stöd i grundlagen. Däremot är det svårt att se att den nuvarande grundlagsbestämmelsen gör det möjligt att inskränka föreningsfriheten enbart på den grunden att det är fråga om en terroristorganisation. Det framstår alltså inte som möjligt att använda den

nämnda bestämmelsen i 24 § andra stycket om rasistiska organisationer som grund för en lagstiftning som tar sikte på ingripanden mot sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

8.3 Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas

Kommitténs bedömning: Möjligheterna att i lag begränsa föreningsfriheten när det gäller deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism bör utökas.

8.3.1 Vissa utgångspunkter

Allmänt

Frågan är om det mot bakgrund av de slutsatser som dras i avsnitt 8.2 finns skäl att utöka möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Av kommitténs direktiv framgår att denna frågeställning endast tar sikte på sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och att några andra typer av organisationer inte pekas ut. Kommittén ska således bedöma om det finns skäl att utöka möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten avseende terroristorganisationer.

Den närmare innebörden av begreppet terrorism tas upp i avsnitt 8.4. Som en grund för övervägandena i frågan om behovet av grundlagsändring kan nämnas att begreppsfrågor behandlas i olika avseenden i kapitel 5–7 i detta betänkande. Där framgår att begreppet terrorism ofta avser att vissa allvarliga brott begås i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, utöva ett otillbörligt tvång mot offentliga organ eller en internationell organisation eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. När terrorism och terroristbrott diskuteras i det här avsnittet ligger denna förståelse av begreppet till grund. (I detta avsnitt berörs inte s.k. anknytningsbrottslighet och vissa andra närliggande begreppsfrågor. Se i stället nämnda avsnitt 8.4.)

Behovet av att utvidga möjligheterna att inskränka föreningsfriheten avseende terroristorganisationer bör enligt kommittén bedömas i ljuset av två grundläggande frågeställningar. Den första frågan rör vilken regleringsmetod som bör användas om bestämmelserna om föreningsfrihet ska ändras. Den andra frågeställningen är hur en ny begränsningsregel som tar sikte på terrorism skulle förhålla sig till de nuvarande inskränkningarna i föreningsfriheten.

En ny regleringsmetod bör inte införas

Det framgår av redogörelsen i främst kapitel 3, 4 och 7 att fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen har en annan utformning än i många andra jämförbara länder. Det skiljer sig också från hur skyddet regleras i Europakonventionen. Detta gäller inte minst i fråga om föreningsfriheten och andra positiva opinionsfriheter.

I flera andra rättsordningar tillämpas ett system där fri- och rättighetsskyddets innebörd bestäms med tillämpning av relativt allmänt hållna begrepp och genom avvägningar mellan olika intressen som kan behöva beaktas. Det svenska rättighetsskyddet är i stället uppbyggt med delvis andra utgångspunkter. Som regel innebär den svenska ordningen att fri- och rättighetsbestämmelserna i regeringsformen har ett brett tillämpningsområde från vilka det för vissa specifika ändamål ges möjligheter till undantag på lagnivå.

Det kan inte anses att den ena regleringsmetoden typiskt sett medför en högre skyddsnivå för fri- och rättigheter än den andra, även om det framstår som tänkbart att frågor om t.ex. anpassning och förutsägbarhet påverkas av vilken modell som används. En skillnad som ibland påtalas är att i system som utgår från mer allmänt inriktade begrepp (se t.ex. Europakonventionen) så får domstolarna normalt sett en mer framskjuten roll som uttolkare av rättsläget än vad som gäller med andra regelsystem.

Frågan om att ändra metod och gå över till en mer allmänt hållen reglering avseende skyddet för föreningsfriheten innefattar principiella överväganden som faller utanför det uppdrag som kommittén har. Mot denna bakgrund finns det inte förutsättningar att nu överväga frågan om att införa en annan regleringsmetod än den som hittills har kommit till användning i regeringsformen när det gäller föreningsfriheten för terroristorganisationer eller i övrigt.

En särskild frågeställning när det gäller behovet av att ändra regleringen om föreningsfriheten och sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism är var i 2 kap. regeringsformen som en eventuell förändring skulle komma till uttryck. Teoretiskt sett skulle tillämpningsområdet för huvudbestämmelsen om föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket kunna justeras på så sätt att det där anges att föreningsfriheten inte gäller för just terroristorganisationer. En sådan justering skulle emellertid strida helt mot hur de positiva opinionsfriheterna i övrigt är reglerade i 2 kap. 1 § när det gäller detaljeringsgrad och typ av begrepp som används och framstår inte som den lämpliga vägen att välja. En eventuell bestämmelse om att utöka möjligheterna att inskränka föreningsfriheten bör därför införas bland övriga begränsningsbestämmelser i 2 kap. 24 § andra stycket.

Hur en bestämmelse om terrorism skulle förhålla sig till de nuvarande begränsningsmöjligheterna

Frågan är hur en bestämmelse som tar sikte på terroristorganisationer skulle förhålla sig till de befintliga begränsningsmöjligheterna avseende föreningsfriheten, dvs. 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.

När det gäller föreningsfriheten öppnar den nuvarande regleringen för en typ av fri- och rättighetsbegränsningar som är sällsynta i det svenska konstitutionella systemet. Den har likheter med ett sådant "självförsvar" av demokratin som förekommer i en del andra länder. Det kan noteras att begränsningsmöjligheterna avseende föreningsfriheten tar sikte på vissa ageranden som kan anses stå i strid med grundläggande demokratiska värderingar. Däremot ger de inte förutsättningar för begränsningar som enbart är en följd av att det inom sammanslutningen förekommer åsikter som är anti-demokratiska. (Jfr bl.a. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights I och II*, *The American Political Science Review*, 1937, s. 417–432 och 638–658, Ross, *Varför demokrati?*, 3:e uppl., 2003, s. 217–229 samt Müller, *Militant Democracy*, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Rosenfeld och Sajo [red.], 2012, s. 1253–1269). Även en begränsningsbestämmelse som avser terro-

rism skulle ta sikte på den verksamhet som organisationen faktiskt bedriver och inte på det tankeinnehåll som den kan sägas stå för.

Som har framgått var begränsningsändamålet ”militär eller liknande natur” i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen vid införandet kopplat till viss befintlig lagstiftning. Bestämmelsen gav grundlagsstöd åt straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet som numera finns i 18 kap. 4 § brottsbalken. Det är tydligt att bestämmelsen främst skulle hindra enskilda från att bilda och delta i vad som kan betecknas som paramilitära avdelningar kopplade till politiska grupperingar eller i s.k. frikårer. Kommittén har i avsnitt 8.2.2 anslutit sig till bedömningen att det finns terroristorganisationer som är av militär eller liknande natur och därmed redan kan bli föremål för t.ex. ett deltagandebrott. Eftersom det samtidigt står klart att inte alla terroristorganisationer omfattas finns det skäl att något ytterligare beröra frågan om vad som ligger i begreppet militär eller liknande natur.

Bestämmelsen 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen om begränsningar av föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som är av militär eller liknande natur blir självklart inte tillämplig på verksamhet som bedrivs med tillstånd från det allmänna. Det är olovlig verksamhet som avses. Något stöd för att denna begränsningsregel skulle ta sikte på verksamhet med viss ideologisk bakgrund eller inriktning finns inte. Verksamheten behöver således inte vara idémässig kopplad till ett visst politiskt parti eller en viss gruppering. Den grundläggande förutsättningen för att en sammanslutning ska omfattas får i stället anses vara att verksamheten syftar till att utgöra ett visst maktmedel såsom en militär eller liknande enhet. Detta har benämnts som att en sammanslutning är ett ”maktmedel som militär trupp eller polisstyrka” respektive har ”militär- eller polisliknande inslag”, se 18 kap. 4 § brottsbalken och prop. 2019/20:36 s. 16.

Enligt kommittén får detta anses omfatta sammanslutningar där det finns en beredskap att som i vart fall en yttersta åtgärd ta till våld. I det sammanhanget får det vägas in att kringliggande stödfunktioner till den potentiella våldsanvändningen kan finnas i sammanslutningen, t.ex. enheter som ägnar sig åt olika typer av it-relaterad störningsverksamhet. Det bör vidare framhållas att den faktiska förmågan hos organisationer att påverka samhällsförhållandena normalt inte kan vara avgörande för om begränsningsregeln avseende militär eller liknande natur är tillämplig eller inte. Samtidigt framstår det inte som rim-

ligt att bestämmelsen ska ligga till grund för undantag från föreningsfriheten när det framstår som klart att sammanslutningen saknar förmåga att utöva våld.

Att en verksamhet är av militär eller liknande natur bör enligt kommittén normalt förutsätta att det finns en tydlig och varaktig struktur i fråga om ledning, organisation, ordergivning och liknande. Det kan knappast gälla något krav på att det i sammanslutningen tillämpas en ordning med uniformer eller andra gemensamma kännetecken för deltagarna, även om detta ibland skulle kunna vara en indikation på att verksamheten är av militär eller liknande natur.

Det framstår som berörts som fullt tänkbart att det finns sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och som är av militär eller liknande natur enligt den nu berörda bestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen (se avsnitt 8.2.2). För dessa sammanslutningar skulle det därmed finnas förutsättningar att enligt gällande rätt göra undantag från föreningsfriheten och i lag t.ex. införa en bestämmelse som kriminaliserar deltagande. En förutsättning är dock att bl.a. proportionalitetskravet enligt 2 kap. 21 § är uppfyllt (se närmare om detta i avsnitt 8.5).

Samtidigt står det klart att det finns terroristorganisationer där verksamheten inte kan sägas vara av militär eller liknande natur. Som framgår i avsnitt 8.2.2 kan tveksamheter ofta uppstå om sammanslutningen uppfyller de nämnda kraven på tydlighet och struktur. Den skulle i sådana fall inte ha tillräckliga likheter med en militär eller polisiär organisation. För dessa organisationer kan undantag i föreningsfriheten inte göras på den här grunden och något deltagandebrott eller någon annan liknande kriminalisering kan således inte införas enligt den nuvarande regleringen.

Det andra begränsningsändamålet när det gäller föreningsfriheten avser vad som här benämns rasistiska organisationer (sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande). Enligt kommittén är det tänkbart att det finns sammanslutningar som är både rasistiska organisationer enligt denna definition och som är av militär eller liknande natur. De skulle således omfattas av de båda begränsningsändamål som finns enligt gällande rätt. Därmed skulle det i flera olika avseenden finnas grundlagsstöd för att eventuellt ingripa mot en sådan organisation, t.ex. enligt straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet enligt 18 kap. 4 § brottsbalken eller om det i

framtiden införs en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en rasistisk organisation.

Enligt kommittén är det dessutom möjligt att det finns fall där en organisation av det här slaget även skulle träffas av en eventuell ny begränsningsregel om terrorism. I en sådan situation skulle det alltså finnas en ”överlappning” som innebär att också denna del av grundlagsregleringen blir tillämplig. Om det i lag införs en straffbestämmelse som avser deltagande i en terroristorganisation skulle den kunna bli aktuell i det här fallet. Det skulle exempelvis kunna gälla organisationer som riktar sin terroristverksamhet mot vissa etniska grupper och begår attentat mot dessa.

För kommittén blir det mot denna bakgrund av särskild betydelse att bedöma om det finns behov av att komplettera den nuvarande regeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen med en bestämmelse som direkt tar sikte på terroristorganisationer. Det skulle vara ett sätt att säkerställa att den typen av sammanslutningar omfattas av lagstiftarens möjlighet att göra undantag för föreningsfriheten, dvs. i de fall som sammanslutningen inte anses vara av militär eller liknande natur eller utgöra en rasistisk organisation.

8.3.2 Starka skäl talar för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten

En utgångspunkt för de resonemang som nu har förts är att den grundlagsskyddade föreningsfriheten i samtliga fall omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Verksamhet som är olovlig faller således inte utanför skyddet för föreningsfriheten (se avsnitt 8.2). Det medför att den bestämmelse om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation som föreslogs (se avsnitt 6.2) skulle ha inneburit en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Av föregående avsnitt följer att de nuvarande begränsningsmöjligheterna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen inte kan läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innebär begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Frågan blir därefter om det mot bakgrund av dessa slutsatser finns skäl att utöka möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten avseende sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Ett tänkbart handlingsalternativ för kommittén är att inte lämna något förslag till författningsändringar. Att på detta sätt låta rättsläget vara oförändrat skulle i första hand bygga på synsättet att de befintliga begränsningsmöjligheterna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen redan medger de undantag från föreningsfriheten som bedöms nödvändiga. En sådan status quo-lösning skulle bevara den ordning som har gällt sedan det nuvarande fri- och rättighetskyddet infördes 1976. Det finns med detta synsätt inte tillräckliga skäl för att ytterligare begränsa föreningsfriheten i syfte att kunna ingripa mot terrorism. Den befintliga straffrättsliga regleringen på lagnivå får då enligt den uppfattningen anses ge möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder mot personer som ägnar sig åt terroristverksamhet. Om det finns skäl att skärpa lagstiftningen eller ändra denna i något avseende får detta ske utan att föreningsfriheten berörs.

Vilka är då de argument som främst kan anföras för att möjliggöra begränsningar av föreningsfriheten när det handlar om terroristorganisationer? Det får här enligt kommittén vägas in att skyddet för föreningsfriheten i svensk rätt har varit särskilt starkt ända sedan regeringsformen infördes. En i vissa avseenden sänkt skyddsnivå för denna frihet bör därför endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Det är två aspekter som enligt kommittén särskilt behöver beaktas vid bedömningen av om det finns anledning att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. För det första innefattar terrorism brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle, bl.a. när det gäller förmågan att vidta förebyggande åtgärder och i fråga om straffrättsliga ingripanden. Det rör sig för det andra om brottslighet som inte sällan har internationella inslag i den meningen att terroristverksamhet kan beröra flera olika rättsordningar. Ett omfattande straffrättsligt samarbete mellan olika länder har därför sedan lång tid pågått kring dessa frågor.

När det gäller frågeställningar som rör brottslighetens allvar och påverkan på samhället är det inte en uppgift för kommittén att göra straffrättsliga bedömningar. Det gäller t.ex. frågor om behovet av en bestämmelse som straffbelägger deltagande i terroristorganisationer av det slag som har diskuterats eller hur effektiv en sådan kriminalisering kan förväntas bli. På motsvarande sätt finns det inte heller skäl

att här bedöma om det bör vidtas associationsrättsligt inriktade åtgärder mot sådana sammanslutningar och hur en bestämmelse av det slaget skulle kunna utformas.

Däremot står det enligt kommittén klart att det bör finnas breda möjligheter för samhället att ingripa mot terrorism och att situationer kan uppstå där det är motiverat att vidta åtgärder som tar direkt sikte på terroristorganisationer. Som har framgått kan de nuvarande begränsningsreglerna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen sannolikt ge stöd för lagstiftningsåtgärder i vissa fall men de ger inte utrymme för en heltäckande lagstiftning avseende terroristorganisationer. Detta tydliggörs av det som tidigare har sagts om att stödet i grundlag för det diskuterade straffstadgandet om deltagande i terroristorganisationer framstår som mycket oklart. Bestämmelser på grundlagsnivå begränsar alltså riksdagens möjligheter att genomföra sådan lagstiftning.

Det kan i fråga om de internationella aspekterna av terrorism noteras att Sverige tycks stå ganska ensamt med en ordning som inte ger möjlighet till lagstiftning som straffbelägger deltagande i en terroristorganisation eller innebär förbud mot organisationer av det slaget. I andra länder har som regel bestämmelser på grundlagsnivå om föreningsfrihet inte ansetts hindra sådan lagstiftning.

En ytterligare frågeställning med internationell koppling är om den nuvarande grundlagsregleringen lägger hinder i vägen för Sverige att uppfylla sina internationella åtaganden, bl.a. när det gäller EU-rätten. Denna aspekt har diskuterats under en längre tid och ibland framförts som ett argument för att införa ett s.k. deltagandebrott. 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, men samtidigt anfört att Sverige inte helt kunde anses ha genomfört vad som följer av den aktuella EU-lagstiftningen. I en tredje genomföranderapport från den 30 september 2020 – och som är den första beträffande genomförandet av EU:s terrorismdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF) – har

kommissionen påpekat att den svenska regleringen ”medför en risk för att deltagande i en terroristorganisations aktiviteter förblir ostraffat”.

Det finns inga uppgifter om att dessa skillnader i regleringen i förhållande till andra stater skulle ha medfört att Sverige behövt avstå från att delta i internationellt samarbete mot terrorism. Det måste likväl beaktas att de internationella aspekterna är viktiga på det här området och 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.

Den nuvarande bestämmelsen om föreningsfrihet kan även ha betydelse för viss redan införd lagstiftning på terroristområdet. Lagrådets yttrande som behandlas i kapitel 6 tydliggör det förhållandet att lagregleringen och de därtill kopplade grundlagsfrågorna ibland är komplicerade och svårbedömda. Det gäller exempelvis terroristlagstiftning som rör finansieringsbrottet och samröresbrottet. En uttrycklig begränsningsregel som tar sikte på terrorism skulle bidra till ökad klarhet på detta komplexa rättsområde.

Sammantaget är det kommitténs bedömning att de skäl som nu har anförts för att genom begränsningar i föreningsfriheten säkerställa att det finns möjlighet att genom lagstiftning kunna ingripa mot terroristorganisationer är påtagligt starkare än de argument som kan anföras emot en sådan ordning. En förutsättning för att på detta sätt utöka möjligheterna att inskränka fri- och rättighetsskyddet är dock att en begränsningsregel blir väl avgränsad och inte mer långtgående än vad som är nödvändigt. Frågan om hur en ny begränsningsregel kan utformas berörs i avsnitt 8.4.

8.4 En begränsningsregel som tar sikte på terrorism införs

Kommitténs förslag: Det införs i 2 kap. 24 § andra stycket regleringsformen en bestämmelse som gör det möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.

Begreppet terrorism bör användas i grundlagen

Frågan blir då hur en bestämmelse som ger utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten avseende sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism ska utformas. Som har nämnts finns det inte skäl att ändra tillämpningsområdet för föreningsfriheten så som det definieras i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. I stället bör en ny regel i 2 kap. 24 § andra stycket införas som innebär att de där angivna begränsningsändamålen kompletteras med en bestämmelse som tar sikte på terroristorganisationer. Denna ska täcka in och ge ett otvetydigt grundlagsstöd åt begränsningar på lagnivå av föreningsfriheten i förhållande till terroristorganisationer. Det är i första hand straffbestämmelser avseende deltagande som har diskuterats i detta sammanhang. Men även andra straffbestämmelser torde kunna bli aktuella liksom föreskrifter om begränsningar av en organisations rätt att verka, t.ex. bestämmelser om tvångsupplösning.

Det bör även här noteras att den nu aktuella frågan handlar om att införa ytterligare ett specifikt begränsningsändamål när det gäller föreningsfriheten. För att föreningsfriheten ska kunna inskränkas genom en kommande lagstiftningsåtgärd gäller dessutom – liksom för övriga opinionsfriheter – att samtliga allmänna begränsningsförutsättningar i 2 kap. 21 § ska vara uppfyllda. Till detta kommer att det s.k. kvalificerade förfarandet enligt 22 § kan komma att tillämpas (se avsnitt 8.5).

En ny begränsningsgrund i 24 § andra stycket bör således ta sikte på sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Frågan är dock om det finns skäl att använda begreppet ”terrorism” i grundlagstexten eller om något annat ord eller någon annan formulering bör väljas? Ett grundläggande krav på ett begrepp som införs i regeringsformen bör vara att det har en innebörd som är tydlig och vedertagen och en betydelse som kan förväntas bestå över en längre tid.

Enligt Nationalencyklopedin så förklaras terrorism som ”våldshandlingar som är politiskt betingade och som syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas”. I Statsvetenskapligt lexikon förekommer följande definition (se artikeln ”Terrorism” av Jan Oskar Engene i *Statsvetenskapligt lexikon*, Goldman m.fl. [red.], 1997, s. 271):

Terrorism är användning av våld, där avsikten inte primärt är att drabba våldsoffren utan att påverka andra gruppers handlingsätt genom den uppmärksamhet och fruktan för skada eller död våldet skapar. Terrorister vill genom en sådan våldsanvändning öva inflytande på allians- och auktoritetsförhållanden mellan grupper i samhället, framför allt i förhållande till statliga myndigheter. Terrorism som verkningssmedel kan användas av både statliga och icke-statliga aktörer och är inte knuten till bestämda ideologier. Under demokratiska förhållanden avvisar och utmanar terrorister statens legitimitet. Avvisandet är så fundamentalt att terroristerna nekar att delta i konventionella demokratiska påverkanskanaler. Terroristernas politiska mål är maximalistiska, och de visar därför en ringa vilja att förhandla och ingå kompromisser.

Denna förståelse av begreppet terrorism återspeglas även i olika juridiska dokument på internationell nivå. Som framgått i avsnitt 5.2 har likartade formuleringar i syfte att ringa in begreppet sedan lång tid diskuterats inom ramen för samarbetet i FN även om någon fullständig enighet om en definition av terrorism inte har nåtts, bl.a. till följd av bristande samsyn när det gäller hur befrielseörelser ska betraktas i sammanhanget.

Av särskild betydelse från ett svenskt perspektiv är den EU-lagstiftning som finns när det gäller frågan om att bekämpa terrorism. Enligt terrorismdirektivet – i vilket den tidigare etablerade terminologin upprepas – uttrycks det en tydlig grundförståelse för vad som är terroristbrott. Med detta avses viss utpekad brottslighet som allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som utövas för vissa närmare angivna syften. Dessa syften är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, tvinga offentliga organ eller internationella organisationer att avstå eller utföra viss handling eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande strukturer (politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala) i ett land eller i en internationell organisation.

I svensk rätt förekommer begreppet terroristbrott i 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och definieras där på ett liknande sätt som i terrorismdirektivet. Som framgår i kapitel 7 förekommer en snarlik begreppsanvändning i lagstiftningen i flera enskilda länder.

Begreppet terrorism får anses inkludera utförandet av terroristbrott. Det har en etablerad innebörd och framstår enligt kommittén även i övrigt som ett ord som kan användas i en bestämmelse i regeringsformen om begränsningar av fri- och rättigheter, då med betydelse

sen att det avser utförandet av viss allvarlig brottslighet för sådana syften som anges i bl.a. terrorismdirektivet och i terroristbrottslagen.

Kommittén har övervägt om en uttrycklig definition av terrorism bör föras in i en begränsningsregel när det gäller föreningsfriheten i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Ett sådant tillägg skulle dock bli omfattande och avvika tydligt från hur bestämmelsen i övrigt är utformad. Bedömningen har gjorts att detta inte vore lämpligt och att grundlagstexten i stället bör anpassas till hur den befintliga begränsningsregeln är konstruerad.

Kommittén har mot bakgrund av det anförda stannat för slutsatsen att begreppet terrorism bör komma till användning i en ny bestämmelse. När det gäller den närmare innebörden av begreppet terrorism vill kommittén vidare anföra följande.

Närmare om innebörden av begreppet terrorism

Det framgår av redogörelsen i avsnitt 5.4 för Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från den 16 maj 2005 (terrorismkonventionen) att den definition av terroristbrott som anges i terrorismkonventionen utgår från de sammanlagt elva konventioner mot terrorism som har utarbetats inom FN och dess specialorgan. Innehållet i terrorismkonventionen har införlivats i svensk rätt inom ramen för uttrycket ”särskilt allvarlig brottslighet” som förekommer i 2 § finansieringslagen och 2 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). (Se avsnitt 5.7.)

När begreppet terrorism används i den ändring av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som nu föreslås avses även sådana gärningar som utgör terroristbrott enligt terrorismkonventionen. Begreppsbildningen i den nämnda konventionen framstår inte som lika tydlig som i t.ex. EU:s terrorismdirektiv. Vid bedömningen av frågan om att göra begränsningar i föreningsfriheten bör enligt kommittén begreppet ”terroristbrott” i Europarådets terrorismkonvention ges ett innehåll som stämmer överens med det terrorismbegrepp som anges ovan, dvs. att detta avser allvarlig brottslighet som begås med något av de nämnda terrorismsyftena. En sådan tolkning av innebörden av en ny begränsningsregel avseende föreningsfriheten bedöms

vara i linje med de tankegångar som låg bakom Europarådets terrorismkonvention (se bl.a. tionde stycket i ingressen till konventionen).

Även anknytningsbrottslighet kan omfattas av bestämmelsen

Från slutet av 1990-talet och framåt har det inom ramen för det internationella straffrättsliga lagstiftningssamarbetet vuxit fram omfattande krav på kriminalisering av brottslighet som på olika sätt har anknytning till och möjliggör terrorism (s.k. anknytningsbrott). Som ett resultat av detta finns det i svensk rätt i dag flera särskilda straffstadganden som tar sikte på anknytningsbrottslighet (finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte). Det kan i vissa fall vara svårt att avgöra om brottslighet av detta slag omfattas av begreppet terrorism så som det här har beskrivits.

Oavsett vilken bedömning som görs av sådana frågor så finns det enligt kommittén välgrundade skäl för att föreningsfriheten ska kunna inskränkas även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt sådana anknytningsbrott. Det torde här som regel vara fråga om i hög grad klandervärda gärningar som är ägnade att underlätta eller möjliggöra ett terroristbrott eller något annat sådant särskilt allvarligt brott som avses i bl.a. rekryteringslagen. Bestämmelserna om anknytningsbrottslighet berör gärningar som i flera avseenden framstår som närliggande till ageranden som kan utgöra anstiftan, medhjälp eller någon annan osjälvständig form (förberedelse, försök, stämpling m.m.) av exempelvis terroristbrott.

En förutsättning för att föreningsfriheten ska kunna inskränkas även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt sådan anknytningsbrottslighet bör vara att organisationen bedriver verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism. Så kan exempelvis vara fallet om en sammanslutning ägnar sig åt att rekrytera andra till terroristverksamhet, att offentligt uppmana andra att ansluta sig till en terroristorganisation eller att anordna s.k. terroristresor. Denna förutsättning kan däremot normalt inte anses uppfylld när det gäller verksamhet som innebär allmän opinionsbildning till stöd för terrorism eller finansiering av mer begränsad betydelse som tar sikte på humanitärt arbete.

För att undvika gränsdragningsfrågor och ge förutsättningar för lagstiftning som riktar sig också mot organisationer som faktiskt bi-

drar till och möjliggör terrorism finns det skäl att utforma den nya regeln så att en inskränkning av föreningsfriheten kan ske när det är fråga om understöd åt terrorism i nu aktuella avseenden. I bestämmelsen bör det därför inte enbart anges att denna avser sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism utan den bör även uttryckligen omfatta organisationer som understödjer terrorism.

Om motståndsrörelser, protestaktioner och internationell humanitär rätt

När det gäller den närmare innebörden av terrorismbegreppet får vidare frågan om s.k. motståndsrörelser vägas in. En principiell utgångspunkt bör här vara att lagstiftningen om terrorism inte ska tillämpas beträffande handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick. I vissa fall kan det emellertid finnas skäl att låta den svenska terroristlagstiftningen få verkan även beträffande handlingar som begås i länder som inte kan betraktas som demokratiska och då oberoende av vilka bakomliggande ideologiska drivkrafter som föreligger. Det kan exempelvis avse enskilda fall då allvarligt och urskillningslöst våld i sådana samhällen riktas mot civila.

Vidare så kan intresset av att säkerställa en vid yttrande- och åsiktsfrihet föra med sig att brottsliga handlingar i en del sammanhang inte betraktas som terrorism, även om de kvalificerande rekvisiten i terroristbrottslagen i och för sig är uppfyllda. Det kan t.ex. vara fråga om allmänna aktioner mot omdiskuterade byggprojekt eller våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer. I dessa fall är det dock ofta uteslutet att betrakta gärningarna som terrorism redan på den grunden att de inte är tillräckligt allvarliga.

En ytterligare frågeställning när det gäller innebörden av begreppet terrorism avser förhållandet mellan internationell humanitär rätt (dvs. den del av folkrätten som reglerar förhållanden under väpnade konflikter) och den svenska lagstiftningen på terrorismområdet. Som framgår av Högsta domstolens avgörande ”Vapen vid fronten” NJA 2019 s. 909 har det i svensk rätt gjorts bedömningen att nationell terroristlagstiftning i centrala delar inte ska tolkas så att den internationella humanitära rätten begränsar det straffbara området (se avsnitt 5.8).

Sammanfattning

Det nu anförda innebär sammanfattningsvis att kommittén föreslår att det införs en ny regel som ger möjlighet till inskränkning av föreningsfriheten när det gäller terrorism. Den nya regeln placeras i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som en del av den nuvarande begränsningsbestämmelsen. Med begreppet terrorism avses i första hand brottslighet som allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och som begås med något av de grundläggande terrorismsyften som brukar anges i internationell rätt och som förekommer i svensk nationell lagstiftning. Dessa syften är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, tvinga offentliga organ eller internationella organisationer att avstå eller utföra viss handling eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande strukturer (politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala) i ett land eller i en internationell organisation. När begreppet terrorism används i det tillägg till 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som nu föreslås avses också sådana gärningar som utgör terroristbrott enligt Europarådets terrorismkonvention. Vidare utformas bestämmelsen så att möjligheten att begränsa föreningsfriheten avseende terrorism även uttryckligen avser sammanslutningar som ägnar sig åt s.k. anknypningsbrottslighet.

8.5 Om tillämpningen av den nya regeln

Regleringen i regeringsformen om begränsningar av de positiva opinionsfriheterna kan som berörts delas in i tre olika moment. För det första finns det specifika begränsningsförutsättningar som måste vara uppfyllda. När det gäller föreningsfriheten innebär kommitténs förslag att det i begränsningsbestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen görs ett tillägg avseende sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.

Att dessa specifika begränsningsförutsättningar är uppfyllda är ett grundkrav för att det ska kunna bli aktuellt att genom lagstiftning inskränka den frihet som berörs, i det här fallet föreningsfriheten. Om de specifika förutsättningarna är uppfyllda blir det i nästa moment aktuellt att pröva huruvida den föreslagna inskränkningen kan godtas enligt vad som brukar benämnas som de allmänna begränsningsreglerna enligt 2 kap. 21 §. Av särskild betydelse är här den propor-

tionalitetsbedömning som ska göras vid inskränkningar av fri- och rättigheter.

Det tredje momentet är det s.k. kvalificerade förfarande som kan bli aktuellt enligt 2 kap. 22 § när riksdagen beslutar om fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning. Detta är en särskild reglering som i huvudsak innebär att ett sådant lagförslag på yrkande av lägst tio ledamöter under vissa förutsättningar kan få vila i minst tolv månader innan det behandlas av riksdagen.

I detta avsnitt berörs tillämpningen av de allmänna materiella begränsningsreglerna i 2 kap. 21 § regeringsformen och då i fråga om nu aktuella aspekter av föreningsfriheten (se avsnitt 3.3.3). Utgångspunkten för resonemanget är att det är fråga om att överväga införande av frihetsbegränsande lagstiftning som avser sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism och att de specifika begränsningsreglerna i 24 § andra stycket är uppfyllda. Lagstiftaren ska i det läget bedöma om också de allmänna begränsningsreglerna är uppfyllda. (Se även Högsta domstolens avgörande NJA 2012 s. 400 i vilket sådana hänsyn beaktades i en tillämpningssituation.)

Det har i avsnitt 3.2 lämnats en redogörelse för förutsättningarna för fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning enligt 2 kap. 21 § regeringsformen. Av paragrafen framgår vilka begränsningsändamål som kan godtas (första meningen), ett proportionalitetskrav (andra meningen) och ett förbud mot begränsningar som innebär åsiktsdiskriminering (tredje meningen). I förarbetena har det bl.a. framhållits att bestämmelsen understryker kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas (prop. 1975/76:209 s. 153).

Enligt kommittén är det rimligt att utgå från att lagstiftning som t.ex. kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation eller innebär att en sådan sammanslutning ska upplösas normalt sett uppfyller kraven på att ha ”ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” på det sätt som anges i 2 kap. 21 § första meningen.

Kravet på proportionalitet i bestämmelsens andra mening innebär bl.a. att en begränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att den ska tillgodose sitt ändamål. I denna bedömning ingår i regel att pröva åtgärdens ändamålsenlighet, nödvändighet och, slutligen, proportionalitet i strikt mening. Bedömningen av proportionaliteten enligt andra meningen ger även ett särskilt skydd för den fria åsiktsbildningen genom att begränsningen ”inte heller får sträcka

sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Se vidare redogörelsen för gällande rätt i avsnitt 3.2.

Det kan konstateras att den grundlagsskyddade föreningsfriheten har ett brett tillämpningsområde och att begränsningsmöjligheterna är små, även när kommitténs förslag i fråga om terrorism beaktas. Vid rättighetsbegränsande lagstiftning är det angeläget att syftet med inskränkningarna tydligt anges. Det bör exempelvis framgå klart varför det kriminaliserade området utvidgas eller vilka närmare bedömningar som ligger bakom en lagbestämmelse som gör det möjligt att upplösa vissa organisationer.

I anslutning till frågan om proportionalitetsbedömningen bör det dessutom betonas att fri- och rättighetsskyddet vilar på en grundsyn som innebär att även anti-demokratiska idéer och åskådningar omfattas av skyddet. Detta innebär bl.a. att ingripande åtgärder som berör fri- och rättigheter inte ska ske med anledning av den enskildes åsikter utan enbart med utgångspunkt i hur han eller hon har agerat. Ett sådant sätt att betrakta frågan om inskränkningar i fri- och rättighetsskyddet får stöd av vad som anges i 2 kap. 21 § andra och tredje meningarna regeringsformen om att en begränsning aldrig får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar och att begränsningen inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Bestämmelsen har ansetts främst ta sikte på begränsningar som riktas mot yttranden med koppling till politik, religion, konst och vetenskap. Inskränkningar i friheten att framföra sådana yttranden måste ske med särskild försiktighet och alltid bli föremål för en noggrann prövning när det gäller behov och omfattning.

Enligt kommittén är det av vikt att detta synsätt får genomslag även när det gäller frågan om att begränsa föreningsfriheten avseende sammanslutningar som ägnar sig åt verksamhet som är en del av åsiktsbildningen i samhället i t.ex. politiska eller religiösa sammanhang och fastän de åsikter som framförs inte i alla delar är förenliga med en demokratisk samhällssyn. Även i dessa fall måste stor försiktighet och återhållsamhet tillämpas av lagstiftaren.

Enligt kommittén är det svårt att tänka sig att rättighetsbegränsande lagstiftning som gäller rena terroristorganisationer kan betraktas som oproportionerlig enligt 2 kap. 21 § regeringsformen, förutsatt att den uppfyller de grundläggande kraven på ändamålsenlighet

och nödvändighet. Det gäller sammanslutningar som inte bedriver någon annan verksamhet än att begå allvarlig brottslighet mot utomstående och som således inte är verksamma i samhället i något annat sammanhang, t.ex. genom att ägna sig åt opinionsbildning. Ett likartat synsätt bör gälla i fråga om sammanslutningar som visserligen inte ägnar sig åt terrorism enligt den definition som läggs fast i avsnitt 8.4 men där verksamheten inte innebär något annat än ett faktiskt understöd åt terrorism i form av t.ex. finansiering, utbildning och resor.

Proportionalitetsbedömningen framstår som mera komplicerad när det gäller sammanslutningar som bedriver en blandad verksamhet. Detta kan exempelvis avse organisationer som utöver terrorism eller verksamhet som innebär ett tydligt stöd åt sådana gärningar även ägnar sig åt traditionell åsiktsbildning eller humanitär verksamhet.

Om det är klart att dessa verksamhetsgrenar bedrivs i olika organisationer är det möjligt att frågan om förbud eller kriminalisering inte aktualiseras när det gäller den lagliga delen av verksamheten, dvs. trots att det finns ett ideologiskt samband mellan dessa sammanslutningar.

Går det däremot inte att göra någon klar åtskillnad mellan de olika grenarna inom en och samma organisation så kan det vid en proportionalitetsbedömning finnas anledning att väga in mer generella skäl som talar emot t.ex. kriminalisering av deltagande i en organisation eller att denna förbjuds, dvs. även om sammanslutningen har begått eller avser att begå terrordåd. Att sammanslutningen är politiskt verksam och avser att ställa upp i allmänna val eller på något annat sätt är aktiv i opinionsbildningen i samhället får också beaktas vid bedömningen.

Enligt kommittén måste det som skäl för att införa åtgärder med stöd av den nya bestämmelsen vägas in om en sammanslutning vid sin opinionsbildande eller politiska verksamhet – här avses alltså aktiviteter som bedrivs inom organisationen vid sidan av den verksamhet som utgör terrorism – genom sina företrädare agerar på ett sätt som är svårt att förena med de etablerade demokratiska spelreglerna. Agerandet kan t.ex. avse att de begår brott i opinionsbildande sammanhang eller i politiska församlingar. Det kan vara fråga om brottslighet som avser exempelvis uppvigling, olaga hot, hets mot folkgrupp eller våldsamt upplopp.

Vidare finns det anledning att även här beröra förhållandet till andra fri- och rättigheter och då särskilt till religionsfriheten. Av grundlagstexten framgår att religionsfriheten definieras som en frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion och att den friheten inte får begränsas (2 kap. 1 § första stycket 6 och 20 § regeringsformen). Definitionen av religionsfriheten är emellertid förhållandevis snäv och de moment som kan sägas vara ”utflöden” av andra friheter – som t.ex. yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten – får inskränkas enligt vad som gäller för dessa friheter. Det bör enligt kommittén framhållas att en straffbar handling inte är skyddad bara därför att den förekommer i ett religiöst sammanhang.

Grundlagsskyddet för religionsfriheten innebär bl.a. ett förbud mot bestämmelser som uttryckligen riktar sig mot någon viss religionsutövning eller som – trots att de har fått en mera allmän avfattning – uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning. (Se Högsta domstolens avgörande ”Predikan i Borgholm” NJA 2005 s. 805.) Det finns mot denna bakgrund mycket som talar för att en begränsning i lag av föreningsfriheten som på det sättet tar sikte på viss religionsutövning skulle vara oförenlig med religionsfriheten och sannolikt inte heller skulle kunna godtas som en begränsning av föreningsfriheten. En bedömning enligt bestämmelserna i Europakonventionen (artikel 9 om religionsfrihet och artikel 11 om föreningsfrihet) skulle sannolikt inte leda till någon annan slutsats.

9 Genomförande av förslaget

9.1 Konsekvenser

Kommitténs förslag innebär att det görs en förändring på grundlagsnivå som ger riksdagen möjlighet att besluta om lagstiftning som begränsar föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Förslaget till grundlagsändring kan inte antas få omedelbara konsekvenser i något sådant avseende som en kommitté ska bedöma och redovisa enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenser av det slaget kan däremot tänkas uppkomma om lagstiftaren väljer att utnyttja det utrymme som den nya begränsningsregeln ger. En redovisning och prövning av sådana konsekvenser får ske i samband med att förslag till sådan lagstiftning lämnas.

9.2 Ikraftträdande m.m.

Den föreslagna ändringen i regeringsformen bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Enligt kommitténs bedömning finns det inte något behov av övergångsbestämmelser.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

24 §

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de ändamål för vilka lagstiftaren får begränsa mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. Genom ett tillägg i andra stycket utvidgas utrymmet att genom lag begränsa föreningsfriheten till att omfatta även sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Övervägandena finns i kapitel 8.

Tilläggets utformning

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (föreningsfrihet). Regleringen i 2 kap. 24 § andra stycket om begränsning av föreningsfriheten skiljer sig från begränsningsreglerna för övriga opinionsfriheter. I stället för att direkt ange vilka begränsningsändamål som är godtagbara (t.ex. tryggheten av allmän ordning och säkerhet) anges dessa indirekt ge-

nom en beskrivning av vilken typ av sammanslutningar som över huvud taget kan bli föremål för begränsningar av föreningsfriheten. Tillägget avseende terrorism följer samma regleringsmodell. Begreppet sammanslutning avser alla sådana sammanslutningar som omfattas av bestämmelsen om föreningsfrihet i 2 kap. 1 § första stycket 5. En redogörelse för vilka slags sammanslutningar som omfattas av föreningsfriheten finns i kapitel 3.

Inom ramen för det internationella straffrättsliga samarbetet mot terrorism har det etablerats en grundförståelse för begreppet terrorism (se kapitel 5, 7 och 8) som har legat till grund för svensk lagstiftning på området. Det som avses är allvarlig brottslighet som begås med terrorismsyfte, nämligen att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, tvinga offentliga organ eller internationella organisationer att avstå eller utföra viss handling eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande strukturer (politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala) i ett land eller i en internationell organisation.

Begreppet terrorism avser med denna utgångspunkt först och främst brottsliga gärningar av det slag som omfattas av definitionen av terroristbrott i svensk rätt. Det är alltså fråga om gärningar som allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (det objektivi kvalificerande rekvisitet) och som begås med sådant terrorismsyfte som nyss angetts (de subjektivt kvalificerande rekvisiten).

Definitionen av terroristbrott i den straffrättsliga lagstiftningen förändras över tid. Så kan t.ex. samhällsutvecklingen i stort och förändringar i brottsliga organisationers sätt att agera föra med sig ett behov av att utveckla definitionen av de kvalificerande rekvisiten. Utvecklingen av terroristbrottet i lagstiftningen och i de internationella åtaganden som ligger till grund för denna får normalt sett också betydelse för den faktiska förståelsen av begreppet terrorism. Om ändringarna på lagnivå är av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av terroristbrott på ett mera grundläggande plan kan det emellertid bli nödvändigt att dra slutsatsen att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av terroristbrott. Ett exempel på en sådan förändring skulle kunna vara om man väljer att som terroristbrott bestraffa varje brott som begås i syfte att påverka det politiska beslutsfattandet, oberoende av gärningens allvar.

Med utgångspunkt i EU:s terrorismdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF

och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF) fördes 2018 bl.a. grovt dataintrång in i katalogen över de brott som enligt 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) kan utgöra terroristbrott. Terroristbrottsutredningen har i betänkandet *En ny terroristbrottslag* (SOU 2019:49) föreslagit att alla svenska brott ska kunna betraktas som terroristbrott under förutsättning att de kvalificerande rekvisiten är uppfyllda samt att "en stat" ska ersättas med "ett land" i det objektiva rekvisitet och att begreppet "del av en befolkning" ska föras in i det subjektiva rekvisitet om injagande av allvarlig fruktan. Ändringar av detta slag utgör exempel på sådana förändringar av definitionen av terroristbrott som utan vidare omfattas av grundlagens terrorismbegrepp.

Med terrorism avses här även sådana gärningar som inte uppfyller terroristbrottslagens krav på att kunna allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation men som utgör terroristbrott enligt den definition som används i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från den 16 maj 2005. Det är fråga om handlingar som Sverige har åtagit sig att straffbelägga enligt de specifika konventioner mot terrorism som har förhandlats fram inom FN (se kapitel 5), t.ex. kapning av luft- och sjöfartyg samt gisslantagning. För att sådana gärningar ska anses utgöra terrorism vid tillämpning av grundlagsbestämmelsen förutsätts dock att de har begåtts med ett sådant terrorismsyfte som har beskrivits.

Det som nu har sagts gäller dock inte i alla situationer brott som avses i FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (finansieringskonventionen), vilken är en av de nämnda konventionerna mot terrorism. Finansieringskonventionen är av förebyggande karaktär och tar inte sikte på kriminalisering av själva huvudbrottet, utan i stället på en typ av gärningar som anknyter till och möjliggör terrorism. Finansieringsbrott enligt svensk rätt – såväl de brottstyper som införlivar finansieringskonventionen i svensk rätt som de som genomför andra internationella instrument (se kapitel 5) – behandlas tillsammans med övrig s.k. anknytningsbrottslighet nedan. För tydlighetens skull ska dock framhållas att finansieringsgärningar kan utgöra t.ex. straffbar förberedelse till ett terroristbrott och på den grunden omfattas av grundlagens terrorismbegrepp.

Under vissa förhållanden bör straffbara gärningar som en sammanlutning ägnar sig åt inte anses som terrorism, trots att de formella

förutsättningarna för att ses som sådan brottslighet föreligger. Ett exempel är handlingar som begås av motståndsrörelser som i diktatoriska eller totalitära stater eller styrelseskick arbetar för införande eller återupprättande av ett demokratiskt samhälle. Denna princip kan dock inte upprätthållas undantagslöst. Om en sammanslutning riktar allvarligt och urskillningslöst våld mot civila bör det – alldeles oberoende av om sammanslutningen har en bakomliggande demokratisk drivkraft – betraktas som terrorism, även om det sker som ett led i kampen mot en förtryckarregim.

Vidare kan intresset av vidast möjliga yttrande- och åsiktsfrihet föra med sig att brottsliga handlingar i vissa sammanhang inte bör betraktas som terrorism även om de kvalificerande rekvisiten i terroristbrottslagen i och för sig skulle vara uppfyllda. Exempel på sådana handlingar kan vara allmänna aktioner mot kontroversiella projekt samt olika former av skadegörelse eller våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer. I dessa fall är det dock ofta uteslutet att betrakta gärningarna som terrorism redan på den grunden att de inte är tillräckligt allvarliga.

Vidare kan innehållet i den internationella humanitära rätten få betydelse för om ett visst agerande ska anses utgöra terrorism (se kapitel 5 och 8).

För att en sammanslutning ska anses ägna sig åt terrorism i grundlagsbestämmelsens mening är det, som framgått, inte tillräckligt att den begår brottsliga gärningar. Det krävs att gärningarna utgör allvarliga angrepp mot grundläggande principer i en fungerande rättsstat och en demokrati. Ett exempel på en sammanslutning som ägnar sig åt terrorism i grundlagens mening är en sammanslutning som utför eller försöker utföra bombattentat som riktar sig mot offentliga organ, allmänna platser eller större folksamlingar i syfte att injaga allvarlig fruktan i en befolkning eller en befolkningsgrupp. Däremot omfattas t.ex. inte en kriminell sammanslutning som utför bombattentat i syfte att hämnas på eller vinna fördelar i förhållande till rivaliserande grupperingar, även om konsekvenserna av gärningen som sådan i ett visst fall kan vara lika allvarliga. I det fallet är de kvalificerande rekvisiten för terrorism inte uppfyllda.

Ett annat exempel är en sammanslutning som genom människorov eller kapning av ett transportmedel tar gisslan i syfte att förmå en stat eller en internationell organisation att släppa fångar fria eller att avstå från eller att upphöra med ett visst internationellt militärt

engagemang. Om motsvarande handlingar däremot begås enbart i syfte att kräva en lösensumma från ägaren av fartyget eller flygplanet eller av anhöriga till gisslan eller i syfte att omdirigera fartyget eller flygplanet till en viss destination för att där söka internationellt skydd kan det, beroende på omständigheterna, vara exempel på situationer som inte omfattas av den nya begränsningsregeln.

Även sammanslutningar som syftar till att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land kan komma att omfattas av den nya begränsningsregeln. Ett exempel är en sammanslutning som begår allvarliga brott som riktar sig mot och syftar till att slå ut viktiga samhällsfunktioner, t.ex. inom rättsväsendet, hälso- och sjukvården eller skolan. Om däremot de destabiliserande konsekvenserna av en sammanslutnings brottslighet inte är åsyftad träffas inte situationen av begränsningsregeln. Ett exempel på detta är gängkriminaliteten som har långtgående negativa konsekvenser för de sociala strukturerna i Sverige men som saknar de för terrorism avgörande syftena.

Svensk terrorlagstiftning innehåller ett antal straffstadganden som tar sikte på olika gärningar som anknyter till och möjliggör terrorism (s.k. anknytningsbrott) och som genomför internationella åtaganden på området. Anknytningsbrotten utgör i grund och botten en utvidgning av det straffbara området utöver vad som följer av straffansvar för medverkan, försök, förberedelse och stämpling. I dagsläget finns det sådana särskilda straffstadganden beträffande finansiering, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte.

Begreppet understödjer i grundlagsbestämmelsen syftar till att klargöra att även sammanslutningar som ägnar sig åt anknytningsbrottslighet som utgångspunkt omfattas av den nya begränsningsregeln. En förutsättning för detta är dock först och främst att anknytningsbrottsligheten direkt eller indirekt knyter an till terrorism i grundlagsbestämmelsens mening. Enligt den nuvarande svenska terroristlagstiftningen skulle t.ex. den som utbildar någon att i privat vinningssyfte kapa ett sjöfartyg göra sig skyldig till brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Anknytningsbrottslighet av detta slag är inte sådan som avses i detta sammanhang.

Ytterligare en förutsättning för att en sammanslutning ska omfattas av begränsningsregeln i regeringsformen i dessa fall är att sammanslutningen bedriver verksamhet som innebär ett faktiskt understöd av terrorism. Här avses exempelvis sammanslutningar som rekryterar andra i terrorismsyfte, offentligt uppmanar andra att ansluta sig till en terroristorganisation, anordnar s.k. terrorismresor eller utbildar personer i metoder och tekniker som är särskilt ägnade att användas för terrorism eller samlar in eller tillhandahåller pengar till sådana ändamål. Däremot torde begränsningsregeln inte kunna aktualiseras när det t.ex. gäller verksamhet som avser finansiering av mer begränsad betydelse som tar sikte på humanitärt arbete eller samröre med en terroristorganisation bestående i uthyrning av lokaler till en sammanslutning som ägnar sig åt finansiering av terrorism.

Närmare om att ägna sig åt eller understödja terrorism

En sammanslutning ägnar sig åt eller understödjer terrorism om åtminstone en del av dess verksamhet består av brottslighet som enligt det nu sagda utgör terrorism eller understödjer terrorism. Det är inte tillräckligt att konstatera att enskilda medlemmar i sammanslutningen ägnar sig åt sådan brottslighet, utan brottsligheten måste kunna tillskrivas sammanslutningen på ett sätt som gör att den kan anses vara en del av sammanslutningens verksamhet.

En sammanslutning kan ägna sig åt flera olika typer av verksamhet. För att bestämmelsen ska kunna ge grund för lagstiftning som begränsar föreningsfriheten krävs inte att terrorism eller anknytningsbrottslighet utgör den huvudsakliga eller mest framträdande delen av den samlade verksamheten. Även en sammanslutning som endast kan tillskrivas enstaka brott som utgör eller möjliggör terrorism bedriver verksamhet som innebär att den ägnar sig åt eller understödjer terrorism i bestämmelsens mening.

Däremot kan det i regel inte vara tillräckligt att sammanslutningen har som syfte att begå terroristbrott eller anknytningsbrottslighet så länge inte detta syfte har manifesterats, typiskt sett genom ett agerande som är straffbart enligt terroristlagstiftningen.

Det nu sagda tar sikte på vad som kan sägas utgöra den nedre gränsen för att en sammanslutning ska omfattas av begränsningsregeln. Vilka närmare krav som ska gälla för att verksamheten i en samman-

slutning ska omfattas av lagstiftning som begränsar föreningsfriheten är en fråga för lagstiftaren att bedöma med beaktande bl.a. av vad som följer av den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § regeringsformen (se nedan).

Vid bedömningen av om en sammanslutning ägnar sig åt eller understödjer terrorism kan olika internationella och nationella terroristlistor förväntas få stor praktisk betydelse. Det förhållandet att en organisation eller vissa i sammanhanget aktuella individer förekommer på en sådan lista är dock varken en förutsättning eller i sig tillräckligt för att en sammanslutning ska omfattas av begränsningsregeln. En självständig bedömning måste göras av om de omständigheter som har legat till grund för uppförandet på listan är sådana att sammanslutningen ägnar sig åt eller understödjer terrorism i grundlagsbestämmelsens mening.

Den allmänna begränsningsramen

Som har framgått innebär den nya begränsningsregeln att lagstiftaren ges ett utrymme att överväga föreningsfrihetsbegränsande åtgärder avseende sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism, och det även om sammanslutningens verksamhet endast delvis avser sådan brottslighet. Att detta utrymme ges innebär inte att lagstiftaren därmed också kan vidta vilka lagstiftningsåtgärder som helst i förhållande till dessa sammanslutningar. Alla sådana åtgärder måste vara förenliga med den allmänna begränsningsramen i 2 kap. 21 § regeringsformen samt artikel 11 i Europakonventionen, något som ska säkerställas i lagstiftningsprocessen och ytterst kontrolleras av domstolarna. I avsnitt 3.3 finns en redogörelse för vilka faktorer som är relevanta vid en proportionalitetsbedömning enligt 2 kap. 21 § regeringsformen och i avsnitt 8.5 behandlas frågan om de särskilda överväganden som aktualiseras vid en bedömning av inskränkningar i föreningsfriheten. I avsnitt 4.2 finns en redogörelse för Europadomstolens praxis i anslutning till artikel 11.2.

Rättighetsbegränsande lagstiftning får enligt 2 kap. 21 § regeringsformen inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar och begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Att den fria åsiktsbildningen och dess

centrala roll i ett demokratiskt statsskick ska tillmätas denna särskilda vikt vid tillämpningen av 21 § innebär att inskränkningar av föreningsfriheten inte får ske med anledning av de åsikter och den ideologi som en sammanslutning företräder utan enbart med utgångspunkt i det agerande som kan läggas föreningen till last. Hänvisningen till vikten av fri åsiktsbildning får dessutom anses klargöra att särskilt stor försiktighet och återhållsamhet ska iakttas vid inskränkningar av föreningsfriheten för sammanslutningar som är politiskt verksamma eller på något annat sätt aktiva i opinionsbildningen i samhället. Det är ett synsätt som ligger väl i linje med Europadomstolens praxis, av vilken uttryckligen framgår att politiska partier åtnjuter ett särskilt starkt skydd för föreningsfriheten. Samtidigt har dock anknytning till terrorism ansetts kunna motivera upplösning även av ett politiskt parti (se målet *Herri Batasuna och Batasuna mot Spanien* som beskrivs i avsnitt 4.2.2).

Reservation

Av ledamoten Mia Sydow Mölleby (V)

Kommittén har bl.a. i uppgift 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. Kommittén har gjort samma bedömning som Lagrådet och konstaterar att det inte är möjligt att införa en sådan begränsning i föreningsfriheten enligt nuvarande reglering i regeringsformen. Här delar jag kommitténs bedömning.

Däremot delar jag inte bedömningen att möjligheten att begränsa föreningsfriheten bör utökas genom ändringar i regeringsformen.

Det är straffbart att utföra terroråd. Det kan då också tyckas självklart att det borde vara förbjudet att vara med i en terroristorganisation. Jag ser dock inte någon anledning att ändra den ordning som gällt sedan det nuvarande fri- och rättighetsskyddet infördes 1976. Enligt mig väger skälen mot att begränsa föreningsfriheten tyngre än skälen för att göra ändringar i grundlagen.

Den svenska lagstiftningen tar sikte på vad någon gör, inte vad eller vem hen är eller vad hen tänker. Det är en principiellt viktig ordning som jag står bakom. Terrorhandlingar är redan kriminaliserade enligt gällande straffrättslig lagstiftning. Att bekämpa terrorism genom att förbjuda vissa organisationer och därmed inskränka den grundlagsskyddade föreningsfriheten och bryta med grundläggande rättstraditioner och principer är fel väg att gå. Jag vill inte kriminalisera människor för deras tankar eller vilka organisationer de tillhör, utan fokus måste ligga på att förhindra och bestraffa de brottsliga handlingar som enskilda, själva eller tillsammans med andra, begår.

Ett förbud mot terroristorganisationer riskerar vidare att leda till gränsdragningsproblematik. Det finns i dag ingen tillräcklig tydlig definition av vad en terroristorganisation är. Det kommer att bli upp

till rättstillämpningen att göra bedömningen. Jag ser uppenbara risker med detta. Dels riskerar rättstillämpningen att bli svajig innan ett förbud har varit i kraft en tid. Dels riskerar rättstillämpningen att påverkas av politiska maktskiften och antidemokratiska strömningar i samhället.

Många organisationer som kämpar för politisk frihet eller mot diktaturer anses till exempel av ledningen i sina länder vara terrorister. ANC i Sydafrika uppfattades av regimen som terrorister medan omvärlden ansåg att det var en helt rättmätig kamp som organisationen förde. Risken finns att organisationer med demokratiska syften klassas som terrorgrupper samtidigt som ett förbud inte alls träffar den typ av ensamma gärningsmän som utfört de allra värsta terrordåden i Europa. Flera av de senaste årens fruktansvärda terrorhandlingar har begåtts av ensamagerande gärningsmän. Hur vanligt det är att terrorister agerar organiserat i regelrätt föreningsverksamhet framstår som ytterst oklart. Men varken Anders Behring Breivik, Anton Lundin Pettersson eller Rakhmat Akilov var medlemmar i någon förening när de utförde sina terrordåd. Vidare finns det en stor risk att de organisationer som verkligen bedriver organiserad verksamhet i föreningar och som planerar att utföra terrordåd går under jorden, varpå deras verksamhet blir ännu svårare att granska.

Min inställning är och kommer att förbli att de mänskliga rättigheterna är odelbara. Dessvärre blir de mänskliga rättigheterna ofta ifrågasatta och en inskränkning riskerar att bana väg för ytterligare begränsningar. Jag är övertygad om att demokrati inte kan försvaras genom att fler begränsningar i de demokratiska rättigheterna införs. De rättigheter som generationer före oss slagits för att få till stånd måste i stället bevaras och utvecklas för att demokratin ska bestå.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av ledamöterna Karin Enström (M) och Gunnar Strömmer (M)

Inledning

Vi vill till att börja med understryka att vi står bakom kommitténs förslag. Problemet är dock att regeringen – trots flertalet framställningar från Moderaternas sida – vägrat ge kommittén ett bredare direktiv så att inte endast terroristorganisationer skulle omfattats av uppdraget utan alla former av våldsbejakande sammanslutningar och kriminella gäng.

Det finns ett färdigt lagförslag om särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation som lär förverkligas nu när det blir möjligt att begränsa föreningsfriheten på det sättet. Vidare kommer en parallell utredning – Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer (Ju 2019:02) – sannolikt inom kort lägga fram förslag som innebär att deltagande i en rasistisk organisation kriminaliseras.

Resultatet av pågående lagstiftningsarbete kommer därmed bli att deltagande i terror- respektive vit makt-organisationer kommer att kriminaliseras – och det är bra. Att delta i våldsbejakande vänsterextrema eller islamistiska organisationer, som inte ägnar sig åt terrorism, eller att delta i ett kriminellt gäng kommer dock vara straffritt – det är dåligt. Moderaterna beklagar att regeringen inte velat ta det helhetsgrepp som är nödvändigt.

Sverige bör införa ett förbud mot deltagande i kriminella gäng

Den grova gängbrottslighetens utveckling under senare år kräver nya mönsterbrytande åtgärder. Med hänsyn till den samhällsfara som de kriminella gängerna i Sverige representerar finns därför starka skäl att

även överväga en kriminalisering av att delta i ett kriminellt gäng. Det skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna nya verktyg samt öka möjligheterna att lagföra och döma gängmedlemmar till fängelsestraff. Liknande lagstiftning finns i flera andra europeiska länder.

För att möjliggöra en sådan kriminalisering krävs dock sannolikt att föreningsfriheten begränsas, vilket enligt vår mening skulle vara fullt rimligt. Föreningsfrihetens syfte har aldrig varit att skydda kriminellas rätt att organisera sig.

Moderaterna krävde att denna fråga skulle föras in i kommitténs arbete. Utredningen borde ha fått direktiv att lämna förslag vad gäller deltagande i kriminella gäng och liknande sammanslutningar som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet. Regeringens ovilja att hör samma Moderaternas krav innebär att en sådan lagstiftning sannolikt kommer fördröjas åtminstone 6 år och inte kunna läggas fram förrän under mandatperioden 2026–2030.

Enligt vår mening hade det varit lämpligt att hantera frågan om kriminalisering av att delta i ett kriminellt gäng i samma grundlagsprocess som behandlar frågan om begränsningar av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Frågorna ligger sakligt och rättsligt nära varandra – det handlar om grov organiserad brottslighet som på olika sätt har systemhotande effekter. Som framgår av betänkandet finns vidare förebilder för en bredare reglering bl.a. i andra nordiska länder. Exempelvis har Finland straffbelagt deltagande av mera generellt slag i kriminella organisationer som begår vissa typer av brott. Exempel på agerande som bestraffas som deltagande är värvning, utbildning, finansiering, juridisk rådgivning och annat aktivt främjande av organisationens kriminella syften.

Sverige bör införa ett förbud mot deltagande i alla typer av våldsbejakande organisationer oavsett ideologiska motiv

Andra aspekter av föreningsfriheten berörs – som angetts ovan – parallellt i Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer. I den kommitténs uppdrag ingår bl.a. att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation och ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana. Det handlar alltså om en reglering i vanlig lag i enlighet med den befintliga undantagsbestämmelsen i 2 kap. 24 § regeringsformen, som bl.a. ger möjlighet att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar vilkas

verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Moderaterna välkomnar en sådan lagreglering rörande rasistiska organisationer, men kan konstatera att 2020 års grundlagskommitté borde ha fått i uppdrag att lämna förslag på hur föreningsfriheten ska kunna begränsas också i fråga om sammanslutningar som ägnar sig åt våldsbejakande extremism oavsett ideologiska motiv. Enligt Säkerhetspolisen har antalet personer i de våldsbejakande extremistiska miljöerna i Sverige på bara några år ökat från hundratals till tusentals. Det handlar inte bara om våldsbejakande islamism och nynazism utan även om den autonoma vänstern som alltså inte kommer träffas av något förbud likt de som nu tas fram för högerextrema grupper.

Det är beklagligt att regeringen valt att inte ge 2020 års grundlagskommitté ett sådant bredare uppdrag, trots att Moderaterna påtalat detta behov under en längre tid, bl.a. i samband med att direktiven färdigställdes.

Förlorad möjlighet att ta ett helhetsgrepp

Det faktum att kommittén på grund av direktiven förhindrats att ta ett helhetsgrepp om vilka undantag som bör vara möjliga att göra från föreningsfriheten får flera negativa följder. De undantagsmöjligheter som nu kommer att finnas i grundlagsbestämmelsen – och den lagstiftning som kommer till stånd med stöd av dessa undantag – blir ofullständiga och inte helt logiska som helhet.

Vi får nu en grundlagsreglering som medger begränsningar i fråga om viss systemhotande brottslighet, men inte annan likartad samhällsfarlig brottslighet, och som tillåter inskränkningar i fråga om vissa extremistiska och våldsbejakande sammanslutningar, men inte andra. Detta är olyckligt sett till såväl grundlagsbestämmelsens principiella systematik som de praktiska begränsningar som blir följden i fråga om statens möjligheter att på bredden ta itu med organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism som på olika vis utgör ett allvarligt hot mot vår demokrati och rättsstat.

Kommittédirektiv 2020:11

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Sammanfattning

I syfte att stärka grundskyddet för de demokratiska strukturerna ska en parlamentariskt sammansatt kommitté utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén ska också utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Kommittén ska bl.a. bedöma om

- det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring,
- det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (en s.k. kvorumregel),
- det val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring måste vara ett ordinarie val,
- det bör införas en grundlagsreglering om justitierådets antal och pensionsålder,
- det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning,

- Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras, och
- det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlags-skyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda begränsningar i föreningsfriheten ska redovisas senast den 15 mars 2021. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den samtidigt redovisa även andra delar av sitt uppdrag. Uppdraget ska i övriga delar redovisas senast den 15 februari 2023.

Uppdraget om formerna för ändring av grundlag

Grundlagarna sätter upp ramarna för utövningen av den politiska makten. De innehåller regler bl.a. om hur riksdagen och regeringen tillsätts, vilka uppgifter och befogenheter dessa organ ska ha samt om enskildas grundläggande fri- och rättigheter i förhållande till det allmänna. Vid stiftande av grundlag krävs sedan länge två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande val. Detta krav syftar till att förhindra förhastade ändringar av grundlagen. Det innebär också att om en grundlagsändring är av betydelse för demokratins funktions-sätt kommer den att kunna behandlas i valrörelsen, vilket medför att väljarna får en möjlighet att uttrycka sin uppfattning vid valet (jfr SOU 1972:15 s. 78).

Kravet på två likalydande riksdagsbeslut och ett mellanliggande val till riksdagen framgår av 8 kap. 14 § regeringsformen (RF). I samma paragraf anges att det ska gå minst nio månader mellan den tidpunkt då grundlagsärendet första gången anmäldes i riksdagens kam-mare och valet. Konstitutionsutskottet kan besluta om undantag från denna tidsfrist, om minst fem sjättedelar av ledamöterna röstar för beslutet. Syftet med tidsfristen är att skapa förutsättningar för att riksdagsbeslut om grundlagsändring ska kunna föregås av både en grundlig behandling i riksdagen och en omfattande allmän debatt (se prop. 1978/79:195 s. 51).

Regeringsformen innehåller också en minoritetsskyddsregel om folkomröstning om vilande grundlagsförslag. Enligt 8 kap. 16 § ska en sådan omröstning hållas om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter (dvs. minst 35 ledamöter) och minst en tredjedel av ledamöterna (dvs. minst 117 ledamöter) röstar för yrkandet. Folkomröstningen ska hållas samtidigt med det mellanliggande valet till riksdagen. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara om de godtar det vilande grundlagsförslaget eller inte. Förslaget faller, om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för förslaget och de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. Om förslaget inte faller, tar riksdagen upp förslaget till slutlig prövning. Någon folkomröstning om vilande grundlagsförslag har ännu inte hållits.

Det skydd för de grundläggande demokratiska spelreglerna som formerna för ändring av grundlag innebär, stärks av att det bland riksdagspartierna har funnits en samsyn i fråga om vikten av noggrann beredning och en bred parlamentarisk förankring vid grundlagsändringar. Den reform av regeringsformen som trädde i kraft år 2011 var resultatet av en överenskommelse mellan samtliga dåvarande riksdagspartier inom ramen för Grundlagsutredningen. Denna inställning till reformer av grundlagarna medför att beslut om grundlagsändringar i praktiken har fattats med stöd av en kvalificerad majoritet.

Det har inte skett någon egentlig översyn av formerna för ändring av grundlag sedan regeringsformens tillkomst. Den översyn som skedde inom Grundlagsutredningen var begränsad till reglerna om folkomröstning om vilande grundlagsförslag. Grundlagsutredningen gjorde bedömningen att det inte fanns anledning att göra någon principiell förändring av denna reglering. På utredningens förslag genomfördes dock en mindre ändring (se SOU 2008:125 s. 238–242 och prop. 2009/10:80 s. 99–100). Konstitutionsutskottet har avstyrkt motioner om att se över formerna för ändring av grundlag (bet. 2018/19:KU30). Riksdagen har följt utskottets förslag.

Regleringen om formerna för ändring av grundlag har fungerat väl. Vid en internationell utblick kan det dock konstateras att det finns exempel på skeenden i historien som visar att demokratin under vissa förutsättningar kan komma att utsättas för påfrestningar som leder till att spelreglerna snabbt förändras och grundpelarna för folkstyrelsen undermineras. Utvecklingen på senare tid i en del länder i vår omvärld visar också på vikten av att säkerställa att det finns

ett robust skydd för den svenska demokratins grundstrukturer. Det finns därför skäl att analysera om formerna för ändring av grundlagen behöver förstärkas i syfte att säkerställa skyddet för demokratin. Ett viktigt underlag för en sådan analys är en kartläggning av hur regleringen om grundlagsändring ser ut i andra länder. Det finns därför behov av en internationell jämförelse av regler om ändring av grundlag.

Den svenska traditionen att söka brett parlamentariskt stöd för grundlagsändringar har bidragit till att skapa en stark demokratisk legitimitet för den offentliga maktutövningens villkor. Denna tillämpning har samtidigt inte någon uttrycklig förankring i den svenska grundlagen. Möjligheten för en riksdagsminoritet att enligt 8 kap. 16 § RF besluta att folkomröstning ska hållas om ett grundlagsförslag har visserligen bedömts ha en samförståndsskapande verkan (se prop. 2009/10:80 s. 99). Regeringsformen innehåller dock inte något krav på särskild majoritet när riksdagen fattar beslut om grundlagsändringar. Det innebär att de vanliga reglerna om riksdagsbeslut är tillämpliga. Enligt 4 kap. 7 § gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om. Det gäller alltså ett krav på enkel majoritet vid riksdagens beslut om grundlagsändring. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att ta ställning till om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid grundlagsändring. Ett sådant krav skulle kunna gälla alla grundlagsändringar eller vara begränsat till grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin.

Regeringsformen föreskriver inte något krav på att ett visst antal riksdagsledamöter ska delta i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (en s.k. kvorumregel). Det innebär att en grundlagsändring i praktiken kan beslutas av en minoritet av riksdagens ledamöter. Det bör därför utredas om en kvorumregel bör införas vid riksdagsbeslut om grundlagsändring. En sådan regel skulle kunna gälla alla grundlagsändringar eller endast grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin.

En annan fråga som kräver ett ställningstagande är om det bör införas ett krav på att det hålls ett ordinarie riksdagsval mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring. Enligt den nuvarande regleringen kan det mellanliggande valet också vara ett extra val. Ett ordinarie val måste således inte inväntas för att en grundlagsändring ska kunna genomföras.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av regler om ändring av grundlag i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring,
- bedöma om det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (kvorumregel),
- bedöma om det val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring måste vara ett ordinarie val, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda formerna för ändring av grundlag bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Uppdraget att utreda behovet av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende

Ett oberoende domstolväsende är ett av fundamenten i ett demokratiskt samhälle. Det är viktigt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan. Regeringsformen innehåller bestämmelser som avser att säkerställa domstolarnas och de enskilda domarnas oberoende. Dessa regler finns framför allt i 1 och 11 kap. men bestämmelser som rör domstolarna och rättskipningen finns också i 2 och 8 kap. Kärnan i principen om domstolarnas självständighet i dömandet kommer till uttryck i 11 kap. 3 § där det anges att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Frågan om domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet har utretts vid flera tillfällen, senast i Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 309–355). Grundlagsutredningen gjorde bedömningen att regeringsformens bestämmelser i allt väsentligt ger det skydd för domstolarnas oberoende som bör uppställas på grund-

lagsnivå. Utredningen lämnade trots det några förslag som syftade till att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas ställning, bl.a. att bestämmelserna om rättskipningen skulle samlas i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Det föreslogs också vissa ändringar när det gäller utnämning, disciplinansvar och avskedande av domare. Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Under våren 2018 tillkännagav riksdagen att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – särskilt i fråga om grundlagsregleringen av justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning samt Domstolsverkets organisation, styrning och roll (bet. 2017/18:KU36 punkt 19, rskr. 2017/18:228). Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet och domstolsväsendets oberoende får anses fungera väl i dag i Sverige. Åtgärder för att begränsa de högsta domstolarnas och den centrala domstolsadministrationens oberoende har emellertid aktualiserats i delar av Europa under senare tid. Mot den bakgrunden finns det anledning att analysera om det finns ett behov av att stärka de svenska domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Det finns särskild anledning att utreda följande frågor: regleringen om justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning och behovet av att förändra Domstolsverkets organisation, styrning och roll. En närmare beskrivning av dessa frågor ges under delrubrikerna nedan.

Uppdraget att utreda behovet av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Regleringen om justitierådets antal och pensionsålder

En garanti för självständigheten i dömandet är att ordinarie domare inte ska kunna skiljas från sin anställning utan mycket starka skäl. Regeringsformen ger domare ett långtgående anställningsskydd. En

ordinarie domare får skiljas från sin anställning endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen eller om han eller hon uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (11 kap. 7 § RF). En ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal (5 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). Enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd har en arbetstagare normalt sett rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 68 år. Denna ålder kommer den 1 januari 2023 att höjas till 69 år (se prop. 2018/19:91, bet. 2018/19:AU12, rskr. 2018/19:276).

Vid en internationell utblick kan man konstatera att det finns exempel på att en ändring av regleringen om när domare är skyldiga att avgå med pension kan genomföras på ett sätt som påverkar domstolarnas och domarnas oberoende. EU-domstolen har bedömt att en polsk lagändring om sänkt pensionsålder för domare vid högsta domstolen innebär att Polen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att säkerställa ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen (dom den 24 juni 2019, C-619/18, EU:C:2019:531). Domstolen konstaterade bl.a. att lagändringen stred mot principen om domares oavsättlighet som i sin tur utgör en del av principen om domares oavhängighet, eftersom lagändringen skulle tillämpas även på domare som redan var i tjänst vid domstolen.

Även om den svenska grundlagen ger ordinarie domare ett långtgående anställningsskydd finns inte något skydd mot att pensionsåldern för domare sänks genom vanlig lag på ett sätt som påverkar domstolarnas och domarnas oberoende. Ett sådant skydd skulle kunna vara av särskild betydelse när det gäller domare i de högsta domstolarna och skulle kunna skapas genom en grundlagsreglering av justitierådens pensionsålder. Det finns därför skäl att utreda om en sådan reglering bör införas. I regeringsformens reglering om skiljande av ordinarie domare från anställningen görs inte skillnad på justitieråd och andra ordinarie domare. Om bedömningen görs att det bör införas en grundlagsreglering om justitierådens pensionsålder, finns det därför skäl att ta ställning till om denna reglering bör omfatta även andra ordinarie domare än justitieråd. Det finns vidare skäl att utreda om regleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på

grund av ålder i övrigt bör ändras i syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende.

En annan aspekt av skyddet för de högsta domstolarnas oberoende är regleringen av antalet justitieråd. Denna reglering finns i dag i 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Regleringen innebär att det i vardera domstolen ska finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs.

I bl.a. den rättsvetenskapliga debatten har det framförts att regleringen av antalet domare i de högsta domstolarna kan användas på ett sätt som påverkar domstolarnas oberoende. Det har anförts att en utökning av antalet domare i de högsta domstolarna skulle kunna utnyttjas för att utse nya domare som är lojala mot regeringen. Vidare skulle en minskning av antalet domare kunna påverka domstolarnas möjligheter att utöva sin uppgift. Mot denna bakgrund finns det skäl att bedöma om det bör införas en grundlagsreglering om antalet justitieråd i de högsta domstolarna och om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras i syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende.

Kommittén ska därför

- bedöma om det bör införas en reglering i grundlag om pensionsåldern för justitieråd och, i så fall, ta ställning till om regleringen även bör omfatta andra ordinarie domare än justitieråd,
- bedöma om det finns skäl att i övrigt ändra regleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder,
- bedöma om det bör införas en reglering i grundlag av antalet justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

En möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning

Den 1 juli 2017 infördes det en generell möjlighet för justitieråd att tjänstgöra korsvis i de båda högsta domstolarna (prop. 2016/17:174, bet. 2016/17:JuU26, rskr. 2016/17:287). Bestämmelser om detta finns

i 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Möjligheten till korsvis tjänstgöring innebär att Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen får på motsvarande sätt förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen. Nuvarande sammansättningsregler innebär att rätten kan bestå av maximalt sju ledamöter, om inte målet hänskjuts till avgörande i plenum (3 kap. 5 b § rättegångsbalken och 4 c § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

Möjligheten till korsvis tjänstgöring är avsedd att användas t.ex. då handläggningen av ett mål i den ena domstolen aktualiserar frågor inom ett visst ämnesområde som någon ledamot i den andra domstolen har särskilda kunskaper om och för att främja ett vidare utbyte av sakkunskap och erfarenheter inom rättsområden som berör båda domstolsslagen (prop. 2016/17:174 s. 14 och 15). Det är dock de båda högsta domstolarna som i enskilda fall avgör när och på vilket sätt möjligheten till korsvis tjänstgöring ska användas. Tjänstgöringen sker på frivillig basis.

På senare tid har det bl.a. i den rättsvetenskapliga debatten förts fram förslag om att även ge de högsta domstolarna möjlighet att besluta om s.k. särskild sammansättning. En sådan möjlighet skulle kunna innebära att respektive domstol kan sammanträda med fler ledamöter än vad de nuvarande sammansättningsreglerna möjliggör. Som exempel på mål i vilka domstolarna skulle kunna sammanträda i särskild sammansättning har nämnts bl.a. mål som rör frågor av konstitutionell betydelse eller som gäller rättsområden som berör båda domstolarna. Det kan exempelvis handla om mål som aktualiserar tolkning av grundlag, EU-rätt eller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Mot denna bakgrund finns det skäl att utreda om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att i vissa fall sammanträda i särskild sammansättning. Om bedömningen görs att en sådan möjlighet bör införas finns det även skäl att ta ställning till vilken reglering som behövs, exempelvis när det gäller antalet ledamöter i rätten, eventuell tjänstgöringsskyldighet och i vilken ordning beslut om tjänstgöring ska fattas.

Kommittén ska därför

- bedöma om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Domstolsverkets organisation, styrning och roll

Domstolsverket är en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515). Av förordningen framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten. Ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (4 §). (Se även riktlinjer för styrningen av statsförvaltningen i prop. 2009/10:175 s. 96 f.)

Domstolsverkets organisation och uppgifter framgår i huvuddrag av förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Verket var tidigare en styrelsemyndighet men ledes sedan 2008 av en generaldirektör som utses av regeringen. Ett insynsråd har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge generaldirektören råd. Ledamöterna i rådet utses av regeringen.

Domstolsverkets huvudsakliga uppgift är att ge administrativt stöd och service till bl.a. domstolarna. I uppgifterna ingår även att driva och stödja utvecklings- och kvalitetsarbete inom domstolarna samt att i administrativt hänseende leda och samordna domstolarna för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt. Domstolsverket ska också åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning och verka för en god samverkan mellan domstolarna och andra berörda myndigheter.

I vissa avseenden har Domstolsverket även uppgifter som normalt ligger på en arbetsgivare. Exempelvis förhandlar verket om lön, dels i samband med utnämning av nya domare, dels löpande när det gäller justitieråd och domstolschefer. Domstolsverket inleder också ärenden om utnämning av ordinarie domare vid Domarnämnden. En

företrädare för verket har möjlighet att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

Domstolsverket inrättades 1975 efter ett principbeslut av riksdagen (prop. 1972:1 bil. 4, bet. 1972:JuU8, rskr. 1972:159). Efter som det fanns farhågor om att myndigheten skulle kunna påverka domstolarnas grundlagsskyddade självständighet, togs det i instruktionen för Domstolsverket in en bestämmelse om att myndigheten ska genomföra sitt uppdrag med respekt för domstolarnas självständighet enligt regeringsformen. Domstolsverkets organisation och roll har därefter utretts vid flera tillfällen. I en utredning i början av 1980-talet konstaterades att de initiala farhågorna i fråga om domstolarnas självständighet inte hade besannats (Ds Ju 1982:3, se även prop. 1982/83:100 bil. 4, D).

I debatten har det på senare tid förts fram att det finns skäl att närmare överväga hur administrationen av domstolsväsendet bör utformas. Det har framhållits att vissa av Domstolsverkets uppgifter, exempelvis när det gäller lönesättning och fördelning av budgetmedel, ger utrymme för påverkan på domstolarna. Som jämförelse har nämnts att det i flera europeiska länder är ett särskilt organ (s.k. Councils for the Judiciary), sammansatt huvudsakligen av domare, som ansvarar för domstolsadministrationen och andra funktioner där det finns en koppling till domstolarnas oberoende. Ett alternativ som har lyfts fram för att stärka de svenska domstolarnas oberoende är tillskapandet av en från regeringen mer oberoende administration av domstolsväsendet, exempelvis genom att på nytt inrätta en styrelse för Domstolsverket sammansatt huvudsakligen av domare.

I arbetet med att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt finns det skäl att utreda om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras. Som konstitutionsutskottet uttalat skulle även alternativa organisationsformer kunna övervägas (bet. 2017/18:KU36).

Kommittén ska därför

- bedöma om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras för att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda begränsningar i föreningsfriheten

Föreningsfriheten är en grundläggande mänsklig fri- och rättighet som åtnjuter ett starkt skydd i grundlag och som Sverige också genom sina internationella åtaganden har förbundit sig att respektera. I 2 kap. 1 § första stycket 5 RF skyddas den genom att var och en i förhållande till det allmänna tillförsäkras frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten är en av de s.k. opinionsfriheterna. Bland de fri och rättigheter som regleras i 2 kap. intar dessa friheter en särställning. Skälet är det samband som råder med grunderna för vårt demokratiska statskick. En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen har ansetts vara nödvändig för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (jfr 1 kap. 1 § RF).

Föreningsfriheten får under vissa snävt avgränsade förutsättningar begränsas genom vanlig lag. Liksom i fråga om begränsningar av andra grundläggande fri- och rättigheter gäller att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Av 2 kap. 24 § andra stycket följer vidare att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller 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. För människor som sluter sig samman i organisationer vilkas verksamhet inte omfattas av något av dessa inskränkingsändamål är föreningsfriheten en absolut frihet, alltså en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag.

Regeringen beslutade genom lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag om straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Regeringen gjorde i lagrådsremissen bedömningen att den föreslagna kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte innebar en begränsning av föreningsfriheten. Bedömningen grundades i huvudsak

på ståndpunkten att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet och att de i förslaget straffbelagda gärningarna inte utgjorde sådan verksamhet. Lagrådet delade dock inte den uppfattningen utan menade att övervägande skäl i stället talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisationens verksamhet innebar en begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet ansåg sig därför inte kunna tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning.

Terrorism är en gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen.

Det straffbara området när det gäller gärningar med koppling till terrorism är vidsträckt. Trots det finns det gärningar som kan anses straffvärda men som inte omfattas av nuvarande straffbestämmelser. Regeringen har i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) därför nyligen föreslagit att det ska införas ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens förslag (bet. 2019/20:JuU13, rskr. 2019/20:145). Lagändringarna träder i kraft den 1 mars 2020. I propositionen gör regeringen också bedömningen att det fortfarande finns ett behov av att kunna ingripa mot deltagandet i en terroristorganisation som sådant bl.a. eftersom det finns en risk för att Sverige utan en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation kan uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer. Regeringen bedömer samtidigt att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som stöder sig på de befintliga inskränkingsändamålen i 2 kap. RF skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv (se prop. 2019/20:36 s. 16). Sammanfattningsvis finns det ett behov av att överväga att ändra 2 kap. 24 § andra stycket i syfte att möjliggöra en kriminalisering av varje form av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Kommittén ska därför

- 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,
- bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sådana sammanslutningar, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

I Sverige har sedan länge eftersträvat bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget att utreda begränsningar i föreningsfriheten ska redovisas senast den 15 mars 2021. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den samtidigt redovisa även andra delar av sitt uppdrag. Uppdraget ska i övriga delar redovisas senast den 15 februari 2023.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor
– merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
sambällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]

Socialdepartementet

- Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]
- God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]
- När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]
- Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]
- Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Våxel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0045-3 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Foto: Anders Elka
Bildbearbetning: Agneta S Öberg