

**Föreningsfriheten och terroristorganisationer (SOU 2021:15)
(Ju2021/01200)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Fakultetsnämnden instämmer i de flesta av utredningens slutsatser.

Föreningsfrihetens tillämpningsområde

Fakultetsnämnden lyfte denna fråga i tidigare ärenden (Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, Ds. 2017:62, JURFAK 2017/109). Lagrådet delade i stort Fakultetsnämndens syn och hade starka invändningar mot hur regeringskansliet hade gått tillväga när det skrev en lagrådsremiss byggd på Ds 2017:62. Nuvarande utredning delar Lagrådets syn och anser att såsom föreningsfriheten är formulerad i regeringsformen (RF 2:1 p. 5), med uttryckliga begränsningsgrunder (RF 2:24), skyddar den även olovlig verksamhet. Fakultetsnämnden har samma uppfattning. Fakultetsnämnden delar även utredningens syn (s. 145) att det är olämpligt att åberopa gamla förarbetsuttalanden för att tolka rättigheternas tillämpningsområde utifrån det demokratiska syftet man kan ha med utövande av rättigheten. Som utredningen påpekar skulle en sådan tolkning snäva in grundlagsskyddet till den enskildes nackdel (s. 148).

Existerande möjligheter att förbjuda deltagande i en terroristorganisation

Konsekvensen av resonemanget ovan är att, om man vill förbjuda deltagande i en terroristorganisation måste man antingen lägga till en ny begränsningsregel till RF 2:24 eller utnyttja de existerande begränsningsreglerna enligt vilka föreningsfriheten kan begränsas om 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. Utredningen hänvisar till regeringens syn (redogjord för i prop. 2019/20:36) att de existerande begränsningsreglerna inte kan användas för att "täcka" alla terroristorganisationer. Här anser Fakultetsnämnden att utredningen kunde gjort en mer kritisk granskning av denna fråga. Det som regeringen anför i prop. 2019/20:36 (s. 16) är följande:



”Långt ifrån alla [terroristorganisationer] 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.”

Detta är enbart ett konstaterande. Regeringen ger i propositionen inte ett enda exempel på organisationer som den anser är terroristorganisationer, som inte är av ”militär eller polisliknande” karaktär och/eller inte ägnar sig åt förföljelse. I den ursprungliga utredningen (Ds. 2017:62) återopades IS (Daish) upprepade gånger som argument för att ett förbud mot terroristorganisationer är berättigad. Genom att använda sig av ett extremt exempel, en militär-likande organisation som onekligen begick fasanfulla terroristbrott, och som förföljt minoriteter, riskerar man att dölja vilka svåra gränsdragningsfrågor som kan uppstå i andra sammanhang. Fakultetsnämnden anser att de ”värsta” terroristorganisationerna är de som har störst våldskapacitet – som rimligtvis förutsätter en militär-likande organisation – och/eller sysslar med förföljelse. Fakultetsnämnden kan i och för sig acceptera regeringens, och utredningens, argument att inte alla tänkbara terroristorganisationer kommer att falla under de existerande begränsningsreglerna men vill betona att något empiriskt underlag inte har lagts fram som stöd för detta argument, vare sig av regeringen eller av utredningen själv.

Ytterligare argument för att begränsningar i föreningsfrihet bör utökas

Fakultetsnämnden anser att övriga argument för att lägga till en uttrycklig begränsningsregel – Sveriges internationella förpliktelser - inte är särskilt starka. En grundlag uttrycker ett lands ”särart”. Att Sverige skiljer sig från andra länder i hur man grundlagsreglerar en viss fråga är inte i sig skäl för att ändra i grundlagen. Frågan är snarare om grundlagen lägger hinder i vägen för ett effektivt internationellt samarbete i en viss fråga. Som utredningen konstaterar (s. 160) finns det dock inga uppgifter om att skillnader i hur Sverige reglerar dessa frågor i förhållande till andra länder skulle ha medfört att Sverige behövt avstå från att delta i internationellt samarbete mot terrorism.

Begreppet terrorism och ”anknytningsbrottslighet”

Utredningen anser inte att en definition av terrorism bör föras in som en del av en ny begränsningsregel i RF 2:24. Fakultetsnämnden håller med om att ett sådant tillägg skulle bli omfattande, och avvika ifrån gängse formuleringar av grundlagsbestämmelser i regeringsformen (dock inte våra grundlagar TF och YGL, som innehåller omfattande definitioner). Fakultetsnämnden anser att essensen i terrorism – allvarligt våld riktad mot



civila för att skapa terror – är tillräckligt tydlig. Det kan, m.a.o., räcka med att hänvisa till ”terroristorganisationer”. Den valda lösningen kan dock fortfarande innebära att gränsdragningsproblem kan uppstå. EU:s definition av vad som är terrorism (infört i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott) är mycket omfattande. Till exempel omfattas grovt datorintrång. Dessutom har, som utredningen påpekar, omfånget av det kriminaliserade området utökats ännu mer med ett stort antal ”anknytningsbrott” (finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte). Fakultetsnämnden kan acceptera utredningens slutsats att en ny begränsningsregel riskerar att bli verkningslös om inte även dessa ”stödaktiviteter” omfattas. Det kan dessutom bli så att den internationella definitionen av terrorism utökas ännu mer i framtiden. Det är därför viktigt att man, i förarbetena, ”låser” den existerande definition samt uttryckligen lyfter gränsdragningsproblem, som vägledning både för riksdagen när den lagstiftar, och domstolarna och myndigheter när de sysslar med rättstillämpning. Utredningen anför att ”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... Denna förutsättning kan 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” (s.164, vår betoning). Det kommer att finnas ett betydande antal situation med lösare kopplingar mellan sammanslutningar, där det kommer att vara utomordentligt svårbedömt om den verksamhet som en viss person har deltagit i – t.ex. att arbeta på ett sjukhus – ska anses vara att delta i en terroristorganisation Fakultetsnämnden anser att dessa uttalanden från utredningen bör uttryckas tydligt i propositionen.

Slutligen vill Fakultetsnämnden lyfta frågan om utformningen av de straffrättsliga reglerna om deltagande i en terroristorganisation. Som utredningen påpekar (s. 158) har det inte ingått i utredningens uppgifter att bedöma exakt hur dessa regler bör formuleras (och exakt var straffnivåerna sätts) så att en ändamålsenlig balans upprätthålls mellan rättssäkerhet och effektivitet. Det finns nu en uppsjö av olika bestämmelser om terroristbrott. Området är svåröverskådlig och komplex. Den obligatoriska åtalsplikten innebär att stor möda måste läggas ner på utformning av de enskilda brottsbeskrivningarna samt hur dessa påverkas av osjälvständiga brottsformer (försök, förberedelse, stämpling, medverkan). Att utredningen kommer fram till att en ny begränsningsregel bör läggas till i grundlagen för att möjliggöra ett mer ändamålsenligt förbud av terroristorganisationer innebär självklart inte att invändningar inte kan resas ur rättsstatligt- och effektivitetsperspektiv när man behandlar frågor om hur de allmänna straff- och straffprocessrättsliga reglerna bör utformas.



Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Iain Cameron. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer