

Kommittédirektiv

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 grundlagsskyddade 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 funktionssätt 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 kammare 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 samförstånds-skapande 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 domstolsväsende 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 grundlagsnivå. 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 domstolväsendets 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 leds 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). Eftersom 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 statsskick. 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 terroristorganisations 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 eftersträvats 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)