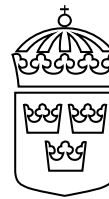


# Regeringens proposition

## 2021/22:42



Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Prop.  
2021/22:42

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 oktober 2021

*Stefan Löfven*

*Morgan Johansson*  
(Justitiedepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Terrorism utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur och är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Sverige behöver därför ha goda möjligheter att kunna ingripa mot terrorism.

I propositionen föreslår regeringen en ändring i regeringsformen som innebär utökade möjligheter att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Den föreslagna ändringen möjliggör för lagstiftaren att exempelvis införa en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller ett förbud mot terroristorganisationer. Genom ändringen kommer Sverige att kunna bekämpa terrorism på fler och nya sätt.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Nya möjligheter att begränsa föreningsfriheten .....	5
4.1	Föreningsfriheten och terroristorganisationer .....	5
4.1.1	Föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i terroristorganisationer .....	5
4.1.2	Föreningsfriheten hindrar en heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation.....	11
4.2	Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas .....	14
4.3	Föreningsfriheten ska kunna begränsas i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism .....	20
5	Ikraftträdande.....	31
6	Konsekvenser.....	32
7	Författningskommentar.....	33
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15) .....	36
Bilaga 2	Lagförslaget i delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).....	41
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2021:15).....	42
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021 .....		43

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:42

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen.

## 2 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 24 §<sup>1</sup> 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 sammanlutningar 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 sammanlutningar *som ägnar sig åt eller understöder 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.

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

Kommittén, som tagit namnet 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04), överlämnade den 16 mars 2021 delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15). En sammanfattning av kommitténs förslag finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/01200).

## 4 Nya möjligheter att begränsa föreningsfriheten

### 4.1 Föreningsfriheten och terroristorganisationer

#### 4.1.1 Föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i terroristorganisationer

**Regeringens bedömning:** Den grundlagsskyddade föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

**Kommitténs bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del, bl.a. *Centrum för rättvisa*, *Civil Rights Defenders*, *Göteborgs tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges domareförbund* och *Riksdagens ombudsmän*, instämmer på ett övergripande plan i kommitténs bedömning. *Amnesty International* menar att det står klart att den grundlagsskyddade föreningsfriheten inte är begränsad till att omfatta sammanslutningar som har en s.k. lovlig verksamhet. *Åklagarmyndigheten* delar också kommitténs bedömning och anger att myndigheten låtit sig övertygas om att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation förutsätter en begränsning av föreningsfriheten.

#### Skälen för regeringens bedömning

*Den grundlagsskyddade föreningsfriheten*

I 2 kap. regeringsformen (RF) regleras skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten är vid sidan av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och religionsfriheten en av de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bland de fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen intar opinionsfriheterna en särställning på grund av det samband som råder med den fria åsiktsbildningen som utgör en av grunderna för vårt demokratiska statsskick. En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen, däribland att bilda och organisera sig i föreningar, är en nödvändig förutsättning för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (prop. 1975/76:209 s. 83 och 103, jfr 1 kap. 1 § RF).

Av de positiva opinionsfriheterna är det enbart religionsfriheten som är en s.k. absolut frihet, en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag. För övriga positiva opinionsfriheter, inklusive föreningsfriheten, gäller däremot enligt 2 kap. 20 § RF att dessa, med några få undantag som rör yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheterna, endast får begränsas genom lag. De begränsningsbara friheterna kallas ibland för relativa friheter. En begränsning i någon av dessa friheter får enligt 21 § samma kapitel göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får 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. När det gäller föreningsfriheten följer det av 24 § andra stycket samma kapitel dessutom att den 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 enlighet med 2 kap. 25 § första stycket RF får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. föreningsfriheten när det gäller andra än svenska medborgare här i riket.

#### *Lagstiftningsärenden har aktualiserat frågan om föreningsfrihetens räckvidd*

Under de senaste åren har frågan om föreningsfrihetens räckvidd aktualiserats med anledning av lagstiftningsärendena om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation och ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, Ds 2017:62, lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation och propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, prop. 2019/20:36). Frågan har i korthet handlat om huruvida enskilda som deltar i en terroristorganisation, dvs. en typ av sammanslutning som bedriver olovlig verksamhet, omfattas av föreningsfrihetens skydd eller inte. I ljuset av de synpunkter som Lagrådet lämnat vid sin granskning av förslaget till straffansvar för deltagande i en terroristorganisation konstaterade regeringen i den efterföljande propositionen att med Lagrådets syn på deltagandebrottets förhållande till föreningsfriheten, som innefattade att det är fråga om en begränsning av föreningsfriheten, måste en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation för att

rymmas inom grundlagens ramar begränsas så att den tar sikte på terroristorganisationer som uppfyller förutsättningarna i begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket RF. En kriminalisering av deltagande som stödjer sig på den befintliga begränsningsregeln bedömdes av regeringen få ett alltför smalt tillämpningsområde och skulle riskera att bli ineffektiv (se vidare avsnitt 4.1.2). Regeringen gick därför inte vidare med förslaget men underströk i propositionen att de skäl som hade anförts till stöd för att införa ett deltagandebrott alltså gjorde sig gällande (prop. 2019/20:36 s. 15–17).

Frågan om föreningsfrihetens räckvidd, som alltså diskuterades ingående i de nämnda lagstiftningsärendena, är grundläggande för förståelsen och betydelsen av det grundlagsskydd som föreningsfriheten innebär. Mot den bakgrunden finns anledning att överväga hur långt föreningsfriheten sträcker sig för att därefter analysera under vilka förutsättningar den kan begränsas.

*Regeringsformens ordalydelse ger inte stöd för att endast lovlig verksamhet omfattas av den grundlagsskyddade föreningsfriheten*

Det finns till en början skäl att ta ställning till om grundlagens ordalydelse ger stöd för slutsatsen att endast enskilda som deltar i sammanslutningar som ägnar sig åt lovlig verksamhet omfattas av föreningsfriheten.

Enligt författningstexten i 2 kap. 1 § första stycket 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten är generell formulerad och någon begränsning till verksamhet med exempelvis lovliga, fredliga eller legitima syften finns inte. Bestämmelsen innehåller inte heller något mera allmänt hållet stadgande av innebörden att skyddet gäller enligt bestämmelser som meddelas i lag eller liknande (jfr 2 kap. 16 § och 18 § andra stycket RF). I stället är det tydligt att den ordning för rättighetsbegränsningar som framgår av 2 kap. 20–24 §§ RF gäller.

Enligt ordalydelsen i 2 kap. 24 § andra stycket RF får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar som bedriver viss särskilt angiven verksamhet. Det handlar om 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. Några andra ändamål än dessa får enligt grundlagstexten inte läggas till grund för en begränsning av föreningsfriheten. Ändamålsbegränsningarna är i fråga om föreningsfriheten avgränsade till sammanslutningar som bedriver en viss typ av olovlig eller illegitim verksamhet. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att regeringsformens ordalydelse inte ger stöd för slutsatsen att endast lovlig verksamhet omfattas av föreningsfriheten. Regeringen delar alltså tillsammans med bl.a. *Centrum för rättvisa* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* den bedömning som kommittén gör när det gäller tolkningen av de berörda bestämmelserna utifrån deras ordalydelse.

*Andra tolkningsmetoder ger inte heller stöd för att endast lovlig verksamhet omfattas av den grundlagsskyddade föreningsfriheten*

Även om ordalydelsen inte ger något stöd för ståndpunkten att enskilda som deltar i sammanslutningar som ägnar sig åt verksamhet som är olovlig

skulle falla utanför grundlagsskyddet finns det skäl att pröva om ett sådant synsätt skulle kunna grundas på en tolkning av regeringsformen med utgångspunkt i andra vedertagna tolkningsmetoder.

Vid en genomgång av förarbetsuttalanden till regeringsformen framgår att dessa pekar i olika riktningar. I den proposition där förslaget till rättighetsreglering lämnades uttryckte departementschefen bl.a. att det ligger i sakens natur att grundlagsskyddet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga. Uttalandet gjordes i ett sammanhang där regeringen avfärdade ett förslag från 1973 års fri- och rättighetsutredning om att i inledningen av 2 kap. RF ta in en rambestämmelse i vilken det bl.a. slogs fast att opinionsfriheterna var grundläggande för den fria åsiktsbildningen. Departementschefen menade att den föreslagna bestämmelsen inte skulle fylla någon självständig funktion i rättighetsregleringen och dessutom i vissa fall antyda gränser som var snävare än vad som var rimligt. I sammanhanget erinrades t.ex. om att den positiva föreningsfriheten innefattar en frihet att bilda föreningar för rent ekonomiskt syfte (prop. 1975/76:209 s. 139). I samma förarbeten framhöll departementschefen även att avsikten var att ge medborgarna vidsträckt möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka för 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. Vidare angavs 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, enligt motivuttalandena till bestämmelserna, att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 112–113).

*Centrum för rättvisa* understryker att särskilda överväganden gör sig gällande vid tolkning av grundlagsbestämmelser som skyddar enskildas fri- och rättigheter men att den viktigaste principen är att sådana bestämmelser ska tolkas generöst till den enskildes fördel. Även om grundlagstolkning ska följa samma principer som gäller för tolkning av vanlig lag, bör helt avgörande vikt fästas vid bestämmelsernas ordalydelse. Det bör enligt *Centrum för rättvisa* inte förekomma att grundlagsbestämmelser, med hänvisning till förarbetsuttalanden eller fingerade ändamål, ges en tolkning som inte stämmer överens med dess ordalydelse. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* ger uttryck för ett liknande synsätt och menar att det är olämpligt att åberopa gamla förarbetsuttalanden för att tolka rättigheternas tillämpningsområde utifrån det demokratiska syftet man kan ha med utövandet av rättigheten.

Regeringen anser att de redovisade förarbetsuttalandena ger en något oklar bild av lagstiftarens intentioner när det gäller föreningsfrihetens räckvidd. Skälen till att en särskild rambestämmelse avvisades antyder att det kan finnas begränsningar i fri- och rättigheterna som inte framgår direkt av bestämmelsernas ordalydelse. Mot bakgrund av det sammanhang som dessa uttalanden görs i och de exempel som tas upp i syfte att förklara ställningstagandet, anser regeringen dock att uttalandena måste värderas med stor försiktighet vid tolkningen av innebörden av de fri- och rättigheter som slås fast i 2 kap. RF. Regeringen instämmer också i kommitténs bedömning att en tillämpning som bygger på att fri- och



rättighetsskyddet 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. I sammanhanget finns det skäl att också framhålla att alla opinionsfriheter sedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta inte bara uppfattningar som kan betraktas som legitima i ett demokratiskt samhälle utan även odemokratiska uppfattningar och manifestationer. Frågan om huruvida fri- och rättighetsregleringen är tillämplig bör därför inte kunna besvaras med utgångspunkt i vilken åsiktsinriktning det är fråga om. Denna slutsats ligger helt i linje med intentionerna bakom förbudet mot åsiktsdiskriminering i 2 kap. 21 § tredje meningen RF (Medborgerliga fri- och rättigheter, SOU 1975:75 s. 113–114). Enligt regeringens mening talar detta i sig med styrka för att bestämmelsen om föreningsfrihet i 2 kap. 1 § RF bör ges en vid räckvidd och tolkas i linje med sin ordalydelse. I likhet med kommittén anser regeringen att det också finns skäl att lyfta fram några aspekter av bl.a. systematisk karaktär som bör ges betydelse vid tolkningen av bestämmelsen om föreningsfrihet.

Som framgår ovan följer det av ordalydelsen i 2 kap. 24 § andra stycket RF 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. Dessa bestämmelser bakgrund, utformning och innebörd ger ett starkt stöd för slutsatsen att det inte förutsatts att det finns någon underförstådd begränsning av föreningsfriheten som innebär att den omfattar enbart lovlig verksamhet. Det förhållandet att det har ansetts behövligt att införa särskilda begränsningsmöjligheter för att kriminalisera bl.a. kårverksamhet som är olovlig talar alltså emot att endast lovliga verksamheter skyddas av föreningsfriheten. Ytterligare ett systematiskt argument mot en outtalad begränsning är att begränsningsbestämmelsen innehåller två specifika ändamål och inte någon särskild ventil som gör det möjligt att inskränka föreningsfriheten efter mer allmänna överväganden om att särskilt viktiga skäl föranleder en begränsning. Det är en skillnad mot vad som gäller enligt 2 kap. 23 § RF i fråga om yttrandefriheten och informationsfriheten. Det talar enligt regeringen för att grundlagstiftarens avsikt varit att föreningsfriheten inte skulle få inskränkas för några andra ändamål än sådana som avser sammanslutningar av militär eller liknande natur eller i fråga om vissa rasistiska organisationer; att begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket RF uttömmande anger för vilka ändamål som föreningsfriheten får begränsas.

Vid en tolkning av räckvidden av bestämmelsen om föreningsfrihet är det av systematiska skäl vidare relevant att beakta vad som gäller i fråga om de övriga positiva opinionsfriheterna. Det kan här konstateras att när gränserna för mötesfriheten övervägdes i lagstiftningsarbetet kom tanken på att begränsa mötesfriheten till möten med lagligt syfte eller liknande att avfärdas som mindre meningsfull. Skälet till det var att det skulle göra grundlagsskyddet helt beroende av vanlig lag (SOU 1975:75 s. 131). Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att detta argument gör sig gällande med samma kraft när det kommer till föreningsfriheten. En tolkning som innebär att omfattningen av grundlagsskyddet för föreningsfriheten skulle begränsas till lovlig verksamhet får till konsekvens att

föreningsfrihetens räckvidd blir helt beroende av vad som till följd av vanlig lag kan betecknas som lovligt. Det framstår som ologiskt att grundlagsstiftaren i fråga om mötesfriheten skulle avvisa tanken på att begränsa den friheten till möten med lagligt syfte eller liknande och samtidigt i fråga om föreningsfriheten bejaka en sådan tanke – fast då utan att uttryckligen ange det.

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 regeringsformen råder det en samsyn om att regeringsformens fri- och rättighetskydd ska tolkas generöst till den enskildes fördel. *Centrum för rättvisa* går så långt att organisationen framhåller att detta är den viktigaste principen vid tolkning av de grundlagsbestämmelser som skyddar enskildas fri- och rättigheter. Det är dock enligt regeringen tillräckligt att, som kommittén gör, konstatera att det på fri- och rättighetsområdet är svårt att hitta stöd för en tolkning som innebär att uttalanden i förarbetena utan stöd i grundlagstexten skulle kunna läggas till grund för rättighetsbegränsande lagstiftning (jfr Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 238–295). Regeringen delar kommitténs uppfattning att detta talar med styrka mot att tolka förarbetena så att föreningsfriheten inte lägger hinder i vägen för ett straffstadgande om deltagande i en terroristorganisation. En sådan tolkning skulle nämligen, precis som även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* argumenterar för, på ett tydligt sätt snäva in grundlagsskyddet till den enskildes nackdel.

*Föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism*

Sammanfattningsvis instämmer regeringen i kommitténs bedömning i fråga om hur bestämmelserna bör tolkas. Regeringen delar, i likhet med de remissinstanser som yttrar sig i denna del, kommitténs uppfattning att den grundlagsskyddade föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. En bestämmelse i lag om straffansvar som exempelvis kriminaliserar varje form av deltagande i en terroristorganisation eller bildandet av en sådan organisation skulle alltså innebära en begränsning av föreningsfriheten.

Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är därför begränsade till de ändamål som särskilt anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Regleringen innebär i praktiken att för människor som sluter sig samman i organisationer vilkas verksamhet inte är av militär eller liknande natur och inte heller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, så är det fråga om en absolut frihet, dvs. en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag (Eka m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, 2 uppl., 2018, s. 195).

#### 4.1.2 Föreningsfriheten hindrar en heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation

Prop. 2021/22:42

**Regeringens bedömning:** Regeringsformen lägger hinder i vägen för en heltäckande lagstiftning som innebär begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

**Kommitténs bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* accepterar kommitténs argument att lagstiftaren inte med stöd av den existerande begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket RF kommer att kunna kriminalisera deltagande i alla tänkbara terroristorganisationer. Fakultetsnämnden anser ändå att utredningen borde ha gjort en mer kritisk granskning av denna fråga och betonar att något empiriskt underlag inte har lagts fram som stöd för detta argument. *Sveriges advokatsamfund* anser att den befintliga begränsningsregeln som tar sikte på olovlig kårverksamhet innebär att det finns möjlighet att ingripa mot sådan verksamhet som är systemhotande. Enligt advokatsamfundet ger befintlig straffrättslig reglering på lagnivå möjlighet att vidta åtgärder mot personer som ägnar sig åt terroristverksamhet.

Övriga remissinstanser instämmer i eller har inte några invändningar mot kommitténs bedömning.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Befintliga begränsningsregler*

Eftersom en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation – i linje med regeringens bedömning i avsnitt 4.1.1 – innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten måste en sådan kriminalisering, för att rymmas inom grundlagens ramar, begränsas så att den tar sikte på terroristorganisationer som har sådana ändamål som uttryckligen anges i 2 kap. 24 § andra stycket RF. Därutöver måste de allmänna krav som framgår av 2 kap. 21 § RF vara uppfyllda.

Det begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket RF som rör sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur infördes i första hand för att ge grundlagsstöd åt bestämmelsen i nuvarande 18 kap. 4 § brottsbalken om olovlig kårverksamhet. Några närmare uttalanden om den avsedda innebörden av uttrycket sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur gjordes inte i grundlagsförarbetena (prop. 1975/76:209 s. 113–114). Det kan dock konstateras att straffstadgandet om olovlig kårverksamhet tar sikte på sammanslutningar som kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som utan behörigt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten. Ett brott av det slaget har funnits i svensk rätt sedan 1930-talet. Straffstadgandet fick sin nuvarande lydelse 1948 då en utvidgning av dess tillämpningsområde genomfördes. Ändringen innebar att kriminaliseringen sträcktes ut till att omfatta organisationer som med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilka de bildats lätt kunde utvecklas till ett sådant maktmedel som avsågs i paragrafen. Fram till dess hade kriminaliseringen enbart omfattat sammanslutningar som måste

anses ha varit avsedda att utgöra sådana maktmedel som avses i paragrafen. När det gäller innebörden av detta begränsningsändamål gör kommittén bedömningen att varken författningstexten, motivuttalanden eller några andra uttalanden ger stöd för att bestämmelsen i något väsentligt hänseende skulle vara mer omfattande än vad som följer av straffstadgandet om olovlig kårverksamhet. Det finns därför inte något stöd för att andra sammanslutningar kan omfattas av bestämmelsen. Utgångspunkten bör, enligt kommittén, således vara att uttrycket militär eller liknande natur i regeringsformen inte har ett bredare tillämpningsområde än att föreningsfriheten får begränsas för sammanslutningar som kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka som anges i brottsbalkens bestämmelse om olovlig kårverksamhet.

Det begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket RF som avser sammanslutningar som ägnar sig åt 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 Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40, prop. 1975/76:209 s. 113–114.). Med uttrycket annat liknande förhållande avses i första hand föreställningar om ras (se propositionen En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 256). Detta begränsningsändamål har hittills inte tillämpats för att anta lagstiftning som begränsar föreningsfriheten (se dock förslag i betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer, SOU 2021:27, som för närvarande bereds i Regeringskansliet). När det gäller denna bestämmelse anför kommittén att det är rimligt att utgå från att det finns sammanslutningar som skulle kunna omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde och som anses vara terroristorganisationer. Som exempel nämner kommittén 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. Däremot är det enligt kommittén svårt att se att detta begränsningsändamål gör det möjligt att inskränka föreningsfriheten enbart på den grunden att det är fråga om en terroristorganisation. Kommittén gör mot den bakgrunden bedömningen att det inte framstår som möjligt att lägga bestämmelsen om rasistiska organisationer till grund för en lagstiftning som tar sikte på ingripanden mot sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

#### *En heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation förutsätter en grundlagsändring*

I lagstiftningsärendet om införandet av ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation gjorde regeringen bedömningen att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som stödjer sig på begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket RF inte skulle införas. Regeringen uttalade i det sammanhanget att en del terroristorganisationer skulle kunna bedömas vara organiserade i sådana former och bära sådana drag i övrigt som är kännetecknande för militära och liknande organisationer. 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. Regeringen argumenterade vidare för att det måste beaktas att terroristorganisationer kan ta sig olika skepnad över tid. Möjligen kan det alltså finnas terroristorganisationer som i och för sig skulle kunna omfattas av begränsningsreglernas villkor, men det kan i vart fall inte sägas vara fallet för alla terroristorganisationer. En kriminalisering som stödjer sig på befintlig reglering skulle med regeringens synsätt få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv (prop. 2019/20:36 s. 15–16).

Kommittén invänder inte mot detta resonemang. Det gör däremot *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, som anför att kommittén kunde ha gjort en mer kritisk granskning av denna fråga. Fakultetsnämnden framhåller att regeringen i propositionen inte ger ett enda exempel på någon organisation som den anser är en terroristorganisation men som inte har en militär eller polisliknande karaktär eller ägnar sig åt förföljelse. Fakultetsnämnden anser att de värsta terroristorganisationerna är de som har störst våldskapacitet – som rimligtvis förutsätter en militärliknande organisation – och/eller ägnar sig åt förföljelse. Regeringen noterar samtidigt att fakultetsnämnden accepterar slutsatsen att inte alla tänkbara terroristorganisationer kommer att falla in under befintliga begränsningsregler. *Sveriges advokatsamfund* uttrycker å sin sida synpunkter av innebörden att den begränsningsregel som införts för att kunna upprätthålla kriminaliseringen av olovlig kärverksamhet är tillräcklig eftersom det finns möjlighet att ingripa mot sådan verksamhet som är systemhotande.

Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter framhålla den stora betydelsen av att samhället vidtar alla nödvändiga åtgärder för att med all kraft bekämpa alla former av terrorism i syfte att värna det demokratiska styrelseskicket och vårt öppna samhälle. Det framstår inte som rimligt att grundlagens reglering av föreningsfriheten ger ett i princip absolut skydd för deltagande i terroristorganisationer så länge dessa inte har utvecklats tillräckligt till en mer utpräglad militär maktfaktor i samhället. Regeringen gör i detta lagstiftningsärende, liksom i samband med förslaget till ett nytt samröresbrott, bedömningen att det står klart att inte alla sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism är organiserade i sådana former eller bedriver sådan verksamhet att de omfattas av de nuvarande begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket RF. I likhet med kommittén och flera remissinstanser, däribland *Centrum för rättvisa*, *Riksdagens ombudsmän* och *Kammarrätten i Stockholm*, gör regeringen bedömningen att detta innebär att den befintliga regleringen inte kan läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innefattar begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Om lagstiftaren ska ha möjlighet att på ett heltäckande sätt begränsa föreningsfriheten för enskilda som är med i en terroristorganisation behöver regleringen av grundlagsskyddet för föreningsfriheten därför ändras.

## 4.2 Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas

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

**Kommitténs bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En mycket stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Center mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet (CVE)*, *Centrum för rättvisa*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Försvarets radioanstalt*, *Förvarshögskolan*, *Försvarmakten*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *Polismyndigheten*, *Riksdagens ombudsmän*, *Stockholms tingsrätt*, *Säkerhetspolisen*, *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Åklagarmyndigheten*, delar kommitténs bedömning eller har inte några invändningar mot den. Flera av dem, bl.a. *Förvarshögskolan*, *Justitiekanslern*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Riksdagens ombudsmän*, menar att kommitténs överväganden är väl underbyggda eller tillräckliga för att kunna ligga till grund för bedömningen. *Säkerhetspolisen* anser att behovet av en grundlagsändring är stort och att det är ett viktigt och nödvändigt steg för att få till en lagstiftning som stärker myndighetens förmåga att bekämpa terrorism. Även *Åklagarmyndigheten* understryker att den föreslagna reformen är angelägen.

*LSU – Sveriges ungdomsorganisationer* delar inte kommitténs bedömning och framhåller att det måste finnas resurser inom bl.a. polis och andra myndigheter för att kunna skydda det demokratiska samhället, demokratiska föreningar och våra olika engagerade aktörer när så behövs och att arbetet mot terrorism aldrig får leda till att demokratin försvagas. *Föreningsfriheten* bör enligt *LSU* lämnas orörd. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* och *Giva Sverige* framför delvis liknande synpunkter. Enligt dessa organisationer bör inskränkningar göras endast när alla andra verktyg är uttömda. Bland annat efterlyser de en mer utförlig analys av hur grundläggande mänskliga rättigheter och folk-rättsliga regler ska kunna garanteras efter genomförd grundlagsändring.

Även andra remissinstanser för fram invändningar mot kommitténs behovsanalys och ifrågasätter bedömningen på den grunden. Bland andra *Amnesty International*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet*, *Svea hovrätt* och *Sveriges advokatsamfund* menar att det saknas sådana noggranna överväganden som måste föregå en grundlagsändring, däribland en värdering av sådana argument som talar emot en grundlagsändring. *Sveriges advokatsamfund* anser att de huvudsakliga argument som anförs av kommittén som grund för att inskränka föreningsfriheten inte uppväger de men som en sådan förändring på sikt skulle kunna leda till. *Advokatsamfundet* tycker att det är en grundläggande brist att frågan om effekten av den föreslagna grundlagsändringen inte besvaras av kommittén och varnar för att ändringen kan komma att medföra ett möjliggörande av framtida begränsningar av

föreningsfriheten som i dag inte är överblickbara. Även Amnesty International har liknande synpunkter. Enligt Amnesty International är bristerna i analysen sådana att organisationen sammanfattningsvis ställer sig frågande till om behovet av ett deltagandebrott är så pass starkt att det berättigar en ändring i grundlagsskyddet för föreningsfriheten. Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet för också fram liknande invändningar och pekar även på brister i beskrivningen av de praktiska effekterna av den rådande ordningen. Svea hovrätt anser å sin sida att underlaget inte är tillräckligt för att kunna ta ställning till om grundlagen behöver ändras.

*Göteborgs tingsrätt* instämmer i kommitténs bedömning men påpekar samtidigt att det saknas närmare överväganden i frågor som t.ex. behovet av en bestämmelse som straffbelägger deltagande i terroristorganisationer eller hur effektiv en sådan kriminalisering kan förväntas bli och menar att sådana överväganden hade varit värdefulla. Liknande synpunkter förs även fram av flera andra remissinstanser, bland dem Sveriges advokatsamfund och CVE.

### Skälen för regeringens bedömning

*Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas endast om starka skäl talar för det*

De fri- och rättigheter som framgår av 2 kap. 1 § RF, de s.k. positiva opinionsfriheterna, är de fri- och rättigheter som är av särskilt grundläggande betydelse för den politiska demokratin. Den svenska folkstyrelsen bygger, i enlighet med portalparagrafen i 1 kap. 1 § RF, på bl.a. fri åsiktsbildning. En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen är en nödvändig förutsättning för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (se avsnitt 4.1.1 och prop. 1975/76:209 s. 83 och 103).

Skyddet för föreningsfriheten är ett centralt inslag i fri- och rättighetsskyddet. Regleringen av de positiva opinionsfriheterna som tillkom 1976 har i stora drag haft samma rättsliga innehåll sedan den infördes. De förändringar som skett har, utöver de språkliga, handlat om att fri- och rättighetsskyddet utökats. Att snäva in skyddet för någon av de centrala fri- och rättigheterna på regeringsformens område har alltså inte övervägts sedan reglerna infördes. Mot den bakgrunden anser kommittén att en sänkt skyddsnivå för föreningsfriheten bör komma i fråga endast om det finns starka skäl som talar för det. Precis som bl.a. *Justitiekanslern* och *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* instämmer regeringen i kommitténs bedömning.

*Starka skäl talar för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten*

Hur pass tungt de åberopade skälen för att göra ändringar i grundlag, som innebär att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna försvagas, kan anses väga får enligt regeringens mening bedömas från fall till fall och avgörs ytterst av riksdagen och indirekt även under demokratiskt inflytande av väljarkåren eftersom en grundlagsändring förutsätter två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande val. Flera förhållanden

är enligt regeringens mening av betydelse för den nu aktuella bedömningen, däribland de som kommittén tar sin självklara utgångspunkt i och som bl.a. handlar om föreningsfrihetens betydelse för den fria opinionsbildningen och som ett centralt inslag i fri- och rättighetsskyddet. Enligt regeringen är det dock också relevant att framhålla att det inte handlar om att sänka skyddsnivån för föreningsfriheten generellt eller att göra några andra större förändringar i skyddet för denna frihet. Det handlar i stället om en begränsad utökning av möjligheterna att genom lag inskränka föreningsfriheten för att samhället ska kunna ingripa effektivt mot terrorism. Det grundläggande syftet med kommitténs förslag är att Sverige – likt andra jämförbara länder i vår närhet – ska kunna införa en mer heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. Friheten för enskilda att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften kommer även efter en grundlagsändring i linje med förslaget inte bara att vara omfattande; den kommer till och med att vara mycket omfattande (se avsnitt 4.1.1).

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. Terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt, bl.a. när det gäller förmågan att vidta förebyggande åtgärder och i fråga om straffrättsliga ingripanden. Regeringen delar därför kommitténs uppfattning att det bör finnas vida möjligheter att ingripa mot terrorism och situationer som kan uppstå där det är motiverat att vidta åtgärder som tar direkt sikte på terroristorganisationer. De brottsbekämpande myndigheterna, *Säkerhetspolisen* och *Åklagarmyndigheten*, anför angelägna skäl som talar för en grundlagsändring. Säkerhetspolisen anser t.ex. att en ändring är ett viktigt och nödvändigt steg för att få till stånd en lagstiftning som stärker myndighetens förmåga att bekämpa terrorism. Regeringen instämmer i synpunkterna och anser att betydelsen av att samhället har goda förutsättningar att kunna ingripa effektivt mot terrorism inte nog kan understrykas.

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 under 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. Även om den straffrättsliga regleringen på terrorismområdet är omfattande finns en risk för att deltagande i en terroristorganisations aktiviteter förblir ostraffat i Sverige eftersom det med nuvarande grundlagsreglering inte är möjligt att genomföra en mer heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. Det finns, som kommittén påpekar, 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. Det kan därför finnas anledning att ifrågasätta styrkan i ett argument som handlar om Sveriges internationella samarbete. Invändningar av detta slag förs fram av bl.a.



*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund och Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet.* Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framhåller bl.a. att ett lands grundlag uttrycker landets särart och menar att det förhållandet att Sverige skiljer sig från andra länder i hur man grundlagsreglerar en viss fråga inte i sig är skäl för att ändra grundlagen. Regeringen delar fullt ut den uppfattningen. Som Åklagarmyndigheten lyfter fram kan det samtidigt konstateras att terroristbrottsligheten är ett av de största hoten mot det fria och demokratiska samhället och bekämpandet av den måste ges de allra bästa förutsättningarna. Detta är något som myndigheten menar har motiverat merparten av jämförbara länders rättsordningar att straffbelägga deltagande i terroristorganisationer. Åklagarmyndigheten anser att det, av de skäl som kommittén utvecklar, är angeläget att Sverige genom den nu föreslagna grundlagsändringen för framtiden gör det möjligt att undvika att på det här området ha en lagstiftning som väsentligt avviker från andra länders.

Regeringen, som från principiell utgångspunkt självklart delar fakultetsnämndens uppfattning att det förhållandet att Sverige har en annan grundlagsreglering än vad andra länder har inte är ett skäl att ändra i grundlag, anser att de internationella aspekter som kommittén och Åklagarmyndigheten lyfter fram när det gäller just terrorism trots det är viktiga. Som kommittén framhåller kan situationer 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 innebär en tydlighet i Sveriges genomförande av EU-rätten. Det visar inte minst det svenska genomförandet 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). Visserligen accepterade Europeiska kommissionen regeringens ställningstagande att den befintliga kriminaliseringen uppfyller kraven på EU-nivå men den har i sin genomföranderapport från 2020 dock uttryckt att den svenska regleringen medför en risk för att deltagande i en terroristorganisationens aktiviteter förblir ostraffat.

Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet och Sveriges advokatsamfund, att det finns ett tydligt behov av en ändring i grundlag för att Sverige ska ha möjlighet att införa en mer heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. En mer utförlig utredning av den svenska straffrättsliga regleringens överensstämmelse med bl.a. EU-rätten, som fakulteten efterfrågar, är inte nödvändig för att kunna dra denna slutsats.

En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i den här delen instämmer i kommitténs uppfattning att de skäl som kommittén anför talar starkt för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten. Några av dessa, bl.a. *Justitiekanslern, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Riksdagens ombudsmän*, framhåller dessutom att de anser att de överväganden som kommittén gör framstår som väl underbyggda eller tillräckliga för kommitténs bedömning. Några remissinstanser delar dock inte den uppfattningen. Bland andra *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, Svea hovrätt* och *Amnesty*

*International* anser att de överväganden som kommittén gör inte är tillräckliga för att kunna dra slutsatsen att det föreligger starka skäl som talar för en grundlagsändring. De kritiska remissinstanserna efterfrågar bl.a. en analys av de argument som talar emot en grundlagsändring. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* anger att det bör göras en proportionalitetsbedömning där bl.a. individens intressen beaktas i förhållande till den föreslagna inskränkningen i föreningsfriheten.

Regeringen anser för sin del att kommittén redan i samband med att den konstaterar att en grundlagsändring förutsätter att det föreligger starka skäl ingående värderar flera argument som talar tydligt emot en grundlagsändring, däribland att föreningsfriheten är ett centralt inslag i regeringsformens fri- och rättighetsskydd och att en inskränkning i någon av de centrala fri- och rättigheterna inte har övervägts sedan reglerna infördes 1976. Regeringen anser att de argument som talar emot att göra förändringar i regleringen lyfts fram i analysen på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen vill också framhålla att de skäl som kommittén framför till stöd för en grundlagsändring väger mycket tungt i förhållande till det intresse som enskilda har eller kan ha i att lagstiftaren inte får inskränka möjligheterna att bilda och delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. En ändring av det slag som nu är i fråga, dvs. själva införandet av ytterligare begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket RF, förutses inte få någon negativ inverkan på den fria opinionsbildningen eller liknande. Regeringen menar, i motsats till exempelvis *LSU – Sveriges ungdomsorganisationer*, att det står klart att den grundlagsändring som kommittén föreslår skulle ge utrymme för att ytterligare förstärka arbetet och de verktyg som behövs för att effektivt kunna bekämpa terrorism. En intresseavvägning leder därför regeringen till samma slutsats som kommittén drar, nämligen att de skäl som talar för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten är påtagligt starkare än de som talar emot en sådan ordning.

Som bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, *CVE* och *Göteborgs tingsrätt* anmärker saknas i kommitténs betänkande särskilda straffrättsliga överväganden som skulle kunna belysa effekterna av en grundlagsändring om en utvidgad kriminalisering föreslås. Göteborgs tingsrätt menar att överväganden i frågor om t.ex. behovet av en bestämmelse som straffbelägger deltagande i terroristorganisationer och hur effektiv en sådan kriminalisering kan förväntas bli skulle ha varit värdefulla men instämmer ändå i kommitténs bedömning att starka skäl föreligger för en grundlagsändring. *CVE* har liknande synpunkter. Advokatsamfundet anser att det är en grundläggande brist i betänkandet att frågeställningen om vilken effekt förändringen av grundlagen kommer att få inte besvaras av kommittén. Samfundet menar att det är en brist att kommittén inte närmare analyserar om en ändring av grundlagen skulle medföra de effekter som eftersträvas, särskilt i ljuset av att det just är möjligheten att förhindra allvarlig brottslighet som är ett av de två huvudskäl som kommittén anför för att inskränka föreningsfriheten. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen här bara betona att kommittén inte har haft i uppdrag att göra sådana bedömningar. De straffrättsliga frågorna aktualiseras i stället i ett annat lagstiftningsarbete där frågor om utformning av en eventuell utvidgad kriminalisering och dess effektivitet utgör naturliga inslag i analysen. Frågan om föreningsfrihetens räckvidd

och under vilka förutsättningar den ska kunna begränsas är i grunden en helt egen och principiell fråga som inte bör få sitt svar med utgångspunkt i tänkbara straffrättsliga bedömningar. Det är i ett sådant senare lagstiftningsarbete om en inskränkning av föreningsfriheten som en prövning ska ske i förhållande till bl.a. 2 kap. 21 § RF och inte, som Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet menar, vid prövningen av själva grundlagsskyddet för föreningsfriheten (se närmare avsnitt 4.3). I sammanhanget bör nämnas att regeringen i april 2021 gav en utredare i uppdrag att, med utgångspunkt i den grundlagsändring som kommittén föreslår, lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ju 2021:B). Uppdraget ska redovisas senast den 11 april 2022.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att en bestämmelse på grundlagsnivå som gör det möjligt att i vidare mån än i dag begränsa föreningsfriheten i förhållande till terroristorganisationer kan bidra till ökad klarhet när det gäller lagstiftningen på terrorismområdet. Regeringen vill mot bakgrund av bl.a. Sveriges advokatsamfunds remisskritik och den oro som återspeglas i remissvaren från civilsamhällesorganisationerna också framhålla att även om möjligheterna att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism utökas, och skyddsnivån för föreningsfriheten på så vis sänks, så kommer styrkan i grundlagsskyddet för föreningsfriheten ändå att vara unikt. Möjligheterna att begränsa friheten kommer, inte minst vid en internationell jämförelse, alltså att vara mycket små. Effekten av en grundlagsändring framstår enligt regeringens uppfattning alltså på det sättet som klar. Det kan också noteras att den befintliga begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket RF med två olika ändamål hittills bara lagts till grund för ett straffstadgande, nämligen det om olovlig kärverksamhet (se avsnitt 4.1.2). Regeringen kan inte se någon risk för att en grundlagsändring av det slag som kommittén föreslår skulle komma att utnyttjas av lagstiftaren på ett långtgående sätt och få effekter som inte är överblickbara eller leda till att vår demokrati försvagas. Som kommittén pekar på måste dessutom sådan lagstiftning alltid uppfylla de grundläggande krav på bl.a. proportionalitet som följer av 2 kap. 21 § RF.

Regeringen instämmer slutligen i *Kammarrätten i Stockholms* mening att möjligheten att begränsa föreningsfriheten i förhållande till terroristorganisationer skulle, beroende på hur framtida lagstiftning med stöd av denna möjlighet utformas och tillämpas, i förlängningen kunna ha positiva effekter på enskildas fri- och rättigheter eftersom terrorism är ett hot mot det öppna samhället och det fria utövandet av mänskliga rättigheter.

Mot denna bakgrund delar regeringen sammanfattningsvis kommitténs bedömning att de skäl som talar för att lagstiftaren bör 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 anges emot en sådan ordning. Enligt regeringens mening talar starka skäl för en ny begränsningsregel som utökar möjligheterna för lagstiftaren att i lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sådana sammanslutningar.

### 4.3 Föreningsfriheten ska kunna begränsas i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism

**Regeringens förslag:** I regeringsformen införs en bestämmelse som skapar utrymme att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

**Kommitténs förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Center mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet (CVE)*, *Centrum för rättvisa, Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarmakten, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Justitiekanslern, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Kammarrätten i Stockholm, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Stockholms tingsrätt, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Åklagarmyndigheten*, tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Några remissinstanser, bl.a. *Amnesty International, Civil Rights Defenders, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet, Svenska Röda Korset* och *Sveriges advokatsamfund*, motsätter sig kommitténs förslag eller har invändningar mot det.

CVE anser att begreppet terrorism bör kunna användas i en ny bestämmelse eftersom begreppet är vedertaget och används i juridiska dokument på internationell nivå, inte minst inom EU-rätten. Liknande synpunkter framförs även av Kammarrätten i Stockholm, Svenska Röda Korset och Göteborgs tingsrätt. Tingsrätten menar att det måste ställas mycket höga krav i fråga om tydlighet på den begränsningsregel som nu föreslås och att uttrycket terrorism bör ha en innebörd som är otvetydig och bestående. Åklagarmyndigheten och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet uttrycker synpunkter av samma slag och betonar på olika sätt bl.a. vikten av att förarbetena uttryckligen lyfter gränsdragningsproblem och ger vägledning. Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet anser å sin sida att begreppet terrorism varken är tydligt eller vedertaget.

Amnesty International och Sveriges advokatsamfund framhåller riskerna med avsaknaden av en definition och med att införa ett begrepp i en ny begränsningsregel som förutses kunna förändras över tid. De invänder bl.a. att detta kan möjliggöra inskränkningar i föreningsfrihetens skydd genom förändring av lagstiftning som inte är på grundlagsnivå. Även andra remissinstanser lyfter frågan om en definition av begreppet terrorism bör införas i den nya begränsningsregeln. Göteborgs tingsrätt framhåller bl.a. att en definition i grundlagen skulle minimera riskerna för en utvidgande tolkning men anser trots det, liksom Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, att grundlagsbestämmelsen inte bör innehålla en sådan definition. Bland andra Kammarrätten i Stockholm pekar på riskerna för att en avsaknad av en definition av begreppet terrorism kan skapa en problematik i förhållande till exempelvis hur s.k.

befrielseörelsers verksamheter ska bedömas men invänder inte mot kommitténs förslag i sak.

Flera remissinstanser har synpunkter i frågan om den nya begränsningsregeln bör omfatta sammanslutningar som understöder terrorism. Några av dem, däribland CVE och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, anser att det finns välgrundade eller tillräckliga skäl för att föreningsfriheten ska kunna inskränkas även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt anknytningsbrott som underlättar eller möjliggör terroristbrott. Dessa remissinstanser framhåller samtidigt, liksom bl.a. Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, den gränsdragningsproblematik som kan uppkomma i förhållande till organisationer som har en blandad verksamhet, exempelvis genom att bedriva opinionsbildning eller humanitär verksamhet parallellt med verksamhet som innebär att organisationen ägnar sig åt eller understöder terrorism.

Civil Rights Defenders avstyrker kommitténs förslag att sammanslutningar som understöder terrorism ska ingå i begränsningsregeln och anger bl.a. att förslaget inte har föregåtts av en analys som kan anses tillräcklig för att motivera en grundlagsändring och att ett sådant förslag som går bortom uppdragets egentliga omfattning torde kräva synnerligen starka skäl för att genomföras. Svenska Röda Korset ställer sig tveksamt till behovet av att möjliggöra lagstiftning mot sammanslutningar som direkt eller indirekt understöder terrorism. Organisationen är i likhet med bl.a. Amnesty International också kritiskt till förslaget i denna del på den grunden att det är otydligt vad som kan utgöra understöd till en sammanslutning som ägnar sig åt terrorism. Svenska Röda Korset framhåller vidare att bl.a. folkrättens regler måste övervägas noga och respekteras. Organisationen vill därför att det tydliggörs att förslaget ska tolkas i enlighet med Sveriges åtaganden under den internationella humanitära rätten, och särskilt beakta den internationella humanitära rättens skydd av sjukvård. Amnesty International, *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, *Giva Sverige*, *LSU – Sveriges ungdomsorganisationer* och *Riksförbundet för sexuell upplysning* framför liknande synpunkter.

*Riksdagens ombudsmän* godtar kommitténs förslag till ny begränsningsregel men för fram synpunkter av lagteknisk karaktär. Centrum för rättvisa, *Sveriges domareförbund* och Totalförsvarets forskningsinstitut tillhör de remissinstanser som uttryckligen ställer sig positiva till eller som inte har något att invända mot utformningen av den föreslagna begränsningsregeln.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Begreppet terrorism bör användas i den nya begränsningsregeln*

Regeringen gör alltså bedömningen att en ny begränsningsregel som ger utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten för att kunna ingripa effektivt mot sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism bör införas i regeringsformen (se avsnitt 4.2). En förutsättning för införandet av en ny sådan regel är att den blir väl avgränsad. Den nya regeln bör utformas på ett sätt som innebär att den ger ett otvetydigt grundlagsstöd åt begränsningar på lagnivå av föreningsfriheten i förhållande till

terroristorganisationer utan att för den delen vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. En ny begränsningsregel bör som utgångspunkt också ges en utformning som innebär att den passar in i den systematik och regleringsmetod som används för regeringsformens fri- och rättighetsreglering. En bestämmelse som ger lagstiftaren utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten avseende sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism bör därför, som kommittén föreslår, införas som en väl avgränsad komplettering till de redan befintliga begränsningsändamålen i regeringsformen med sikte på terroristorganisationer.

En central fråga som behöver övervägas är om begreppet terrorism bör användas i grundlagstexten. Som kommittén och flera remissinstanser framhåller bör ett grundläggande krav på ett begrepp som införs i regeringsformen vara att det har en innebörd som är tydlig och allmänt etablerad och som kan förväntas bestå över en längre tid.

Det finns många beskrivningar inom exempelvis facklitteraturen och den internationella rätten som handlar om att definiera eller försöka klargöra vad terrorism är. Formuleringar i syfte att ringa in begreppet terrorism har sedan lång tid diskuterats inom ramen för samarbetet i FN. Någon fullständig enighet om en definition av terrorism har inte nåtts, bl.a. till följd av bristande samsyn när det gäller hur befrielseörelser ska betraktas i sammanhanget. Kommitténs genomgång visar dock att det finns ett antal övergripande gemensamma drag som förenar många av de befintliga internationella traktaten och som ger uttryck för en förståelse för vad som är terrorism (SOU 2021:15 s. 61–64 och 162).

Kommittén lyfter fram den EU-lagstiftning som antagits för att bekämpa terrorism och dess grundförståelse av s.k. terroristbrott som särskilt betydelsefull från ett svenskt perspektiv. Terrorismdirektivet uttrycker en tydlig förståelse för vad som är grundläggande för terroristbrott: det handlar om viss allvarlig brottslighet som begås med ett terrorismsyfte. Med terroristbrott avses enligt terrorismdirektivet närmare bestämt viss utpekad brottslighet som allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som begås i något av vissa angivna syften. Dessa syften är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från 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. Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) har en likartad definition av begreppet terroristbrott. Terroristbrottslagen antogs av riksdagen för att genomföra rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF) (2002 års terrorismrambeslut). Enligt terroristbrottslagen ska den som begår någon av vissa angivna gärningar dömas för terroristbrott om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (det s.k. objektivt kvalificerande rekvisitet) och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation (de s.k. subjektivt kvalificerande rekvisiten). Terroristbrott definieras alltså på ett liknande sätt i

terrorismdirektivet och terroristbrottslagen. Kommittén anser att begreppet terrorism får anses inkludera utförandet av terroristbrott och att begreppet ofta används på ett sådant sätt. Mot bl.a. den bakgrunden bedömer kommittén att terrorism har en så etablerad betydelse att ordet bör kunna användas i grundlagen, och då med just den innebörden att det avser utförandet av viss allvarlig brottslighet för sådana terrorismsyften som anges i bl.a. terrorismdirektivet och terroristbrottslagen.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att essensen i terrorism är tillräckligt tydlig och att det kan räcka med att hänvisa till terroristorganisationer i den nya begränsningsregeln. *Göteborgs tingsrätt* uppmärksammar möjligheten att använda en redan i lag eller internationell rättsakt etablerad definition men avfärdar en sådan lösning eftersom det kan bli nödvändigt att dra slutsatsen att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av terroristbrott, för det fall ändringar på lagnivå är av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av begreppet på ett mera grundläggande plan. Enligt regeringens mening skulle en hänvisning till terroristorganisationer innebära att den nya ändamålsbegränsningen får en utformning som avviker från hur bestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket RF i övrigt är utformad. En sådan lösning skulle också kunna väcka frågor om förhållandet till vanlig lag eftersom uttrycket terroristorganisation definierats i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Sistnämnda skäl gör sig även gällande i förhållande till definitioner som förekommer i annan rätt. En ny regel bör inte vara uppbyggd så att grundlagsskyddet blir helt beroende av vanlig lag eller internationell rätt. Den bör, enligt regeringens mening, därför inte hänvisa till terroristorganisationer eller någon annan etablerad definition i svensk eller internationell rätt.

Till skillnad från bl.a. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* och *Sveriges advokatsamfund* instämmer regeringen i kommitténs bedömning i fråga om lämpligheten av att använda begreppet terrorism i den nya begränsningsregeln. I likhet med bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* vill regeringen framhålla att även om terrorism som begrepp är omdiskuterat så ringar de olika rättsliga dokumenten om terrorism in de grundläggande karaktärsdragen för vad som utgör terrorism på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till kravet på förutsebarhet. Begreppet terrorism bör därför kunna användas i en ny begränsningsregel i regeringsformen.

### *Begreppet terrorism bör inte definieras i grundlag*

Kommittén gör bedömningen att en uttrycklig definition av terrorism inte bör tas in i regeringsformen eftersom en sådan skulle bli för omfattande och avvika tydligt från hur bestämmelsen i övrigt är utformad.

*Göteborgs tingsrätt* anser att det finns vissa fördelar med en legaldefinition av begreppet terrorism i grundlag men menar ändå att de argument som kommittén för fram mot en sådan lösning väger tungt utifrån lagteknisk synpunkt. En legaldefinition som helt tillgodoser alla nuvarande bestämmelser om terroristbrottslighet skulle bli mycket omfattande och tekniskt komplicerad. Den skulle också, enligt tingsrätten, sakna det behov av flexibilitet som blir följden av nya internationella

åtaganden eller ändringar i mellanstatlig praxis angående terrorism. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* delar uppfattningen att en definition inte bör tas in i grundlag eftersom den bl.a. skulle bli för omfattande. *Kammarrätten i Stockholm* framhåller å sin sida att när ett rättsligt begrepp inte är fullständigt definierat ger det större tolkningsutrymme för de domstolar som har att pröva mål där begreppet aktualiseras.

Regeringen delar i och för sig uppfattningen att avsaknaden av en definition av begreppet terrorism kan leda till ett något större tolkningsutrymme vid tillämpningen av den nya begränsningsregeln än om begreppet definieras i grundlag. Den föreslagna regleringsmetoden är dock, precis som fakultetsnämnden noterar, gängse i regeringsformen. Enligt regeringens mening kan de risker för en sådan vid tolkning av begreppet som några remissinstanser har farhågor om motverkas genom att den avsedda innebörden av begreppet nog återspeglas i motiven till bestämmelsen (se vidare nedan).

Regeringen anser att de argument som bl.a. kommittén lyfter fram är övertygande och att övervägande skäl således talar emot en uttrycklig definition i grundlag. I likhet med kommittén och bl.a. Göteborgs tingsrätt och *CVE*, kommer regeringen därför till slutsatsen att begreppet terrorism bör kunna användas i regeringsformen utan att definieras i grundlags-texten.

#### *Närmare om innebörden av begreppet terrorism i regeringsformen*

Med anledning av remissinstansernas invändningar i fråga om risken för en alltför vid tolkning av begreppet terrorism finns det här anledning att närmare redovisa hur det begreppet enligt regeringens mening bör förstås.

Regeringen anser i likhet med kommittén att själva kärnan i begreppet terrorism i den föreslagna grundlagsbestämmelsen bör innefatta utförandet av sådana brottsliga gärningar som har de typiska drag som enligt internationell och svensk rätt karakteriserar terroristbrott. Utmärkande för sådan brottslighet är att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte. Det kan t.ex. handla om en avsikt att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
2. otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller utföra viss handling, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

För att en sammanslutning ska anses ägna sig åt terrorism i den föreslagna grundlagsbestämmelsens mening är det inte tillräckligt att exempelvis dess medlemmar i dess namn eller under dess ledning begår en eller flera brottsliga gärningar. Det krävs att gärningen eller gärningarna är sådana allvarliga angrepp som riktar sig mot ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med terrorismsyfte, dvs. att de kvalificerande rekvisiten för terroristbrott är uppfyllda. Kommittén anger att Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från den 16 maj 2005



(terrorismkonventionen) är av betydelse eftersom den konventionen anger en definition av terroristbrott som utgår från sammanlagt elva konventioner mot terrorism som har utarbetats inom FN och dess specialorgan. Innehållet i terrorismkonventionen har i delar införlivats i svensk rätt inom ramen för uttrycket särskilt allvarlig brottslighet. Det är ett uttryck som förekommer i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och rekryteringslagen.

Regeringen anser precis som kommittén att terrorismkonventionen utgör ett betydelsefullt instrument för att förstå vad som kännetecknar terrorism även om begreppsbildningen inte framstår som lika tydlig som i t.ex. EU:s terrorismdirektiv. Enligt regeringens mening är det dock inte lämpligt att grundlagens terrorismbegrepp förutsätter vissa särskilda gärningar eller typer av gärningar. Som begreppet terrorism bör förstås i en ny begränsningsregel, enligt vad som utvecklas ovan, kommer det att omfatta sådana gärningar som utgör brott enligt terrorismkonventionen endast under förutsättning att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte (att de kvalificerande rekvisiten är uppfyllda).

Begreppet terrorism i regeringsformen bör inte uppfattas som statiskt i förhållande till befintlig reglering i den nationella eller internationella rätt som redovisas i det föregående. Det bör i stället innefatta en viss grad av flexibilitet för att ge utrymme för mindre förändringar i sådana regelkomplex. Därigenom riskerar inte den nya begränsningsregeln att bli inaktuell eller uppfattas som alltför snäv. Ett exempel är om terrorismsyftet att injaga fruktan hos en befolkningsgrupp skulle ändras till att injaga fruktan hos en del av en befolkning (se förslag i En ny terroristbrottslag, SOU 2019:49). Ändringar av sådant slag utgör exempel på förändringar av definitionen av terroristbrott som utan vidare omfattas av grundlagens terrorismbegrepp. Såväl *Sveriges advokatsamfund* som *Amnesty International* framhåller att bl.a. detta innebär risker. Amnesty International anser att förslaget innebär att begreppet kan utvecklas successivt av lagstiftaren utan de rätts säkerhetsmekanismer som ett grundlagsändringsförfarande medför. Det är enligt organisationen därför inte otänkbart att användningen av begreppet terrorism – om det tas in i regeringsformen utan att tydligt definieras – kan missbrukas i framtiden. Advokatsamfundet anser att förslaget skulle medföra en risk för att det genom vanlig lagstiftning blir möjligt att kringgå det skydd som grundlagen är tänkt att ge. Regeringen kan i det här avseendet bara understryka att även om begreppet terrorism i regeringsformen förutses kunna förändras något över tid så föreslås det få en självständig innebörd i förhållande till definitionerna av terroristbrott i den straffrättsliga lagstiftningen. Det innebär att om ändringarna på lagnivå är av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av terroristbrott på ett mera grundläggande plan kan det bli nödvändigt att dra slutsatsen att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av terroristbrott. Därutöver kommer de förutsättningar för inskränkningar som i övrigt följer av 2 kap. 21 § RF givetvis att gälla (se närmare nedan under rubriken Förslagets innebörd). En föreskrift som står i strid med grundlag får enligt bestämmelserna om lagprövning inte tillämpas (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF). Sammantaget bör det enligt regeringens mening

inte finnas någon sådan risk för att förslaget kan missbrukas eller leda till att grundlagsskyddet för föreningsfriheten kringgås.

*Den nya begränsningsregeln bör omfatta sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism*

Som ett resultat av det internationella straffrättsliga lagstiftnings-samarbetet finns det i svensk rätt flera särskilda straffstadganden som tar sikte på brott med anknytning till terrorism och som kommittén benämner anknytningsbrottslighet. Det handlar bl.a. om finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte, dvs. 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. Det kan i vissa fall, precis som kommittén pekar på, vara svårt att avgöra om brottslighet av detta slag omfattas av terrorism med den innebörd som begreppet nu föreslås få i grundlag. Kommittén föreslår därför att föreningsfriheten bör 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 också riktar sig mot sådana organisationer föreslår kommittén att det i en ny begränsningsregel inte enbart anges att den avser sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism utan att regeln dessutom uttryckligen ska omfatta organisationer som understöder terrorism.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anger i sitt remissvar att nämnden kan acceptera kommitténs slutsats att en ny begränsningsregel riskerar att bli verkningslös om inte även stödaktiviteter omfattas. Även regeringen delar den uppfattningen. Enligt regeringen är det av stor vikt att en ny begränsningsregel ges en utformning som inte ger upphov till besvärliga gränsdragningsproblem när lagstiftningsåtgärder mot terrorism övervägs. Regeringen delar därför kommitténs uppfattning att föreningsfriheten bör kunna inskränkas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt vad som kommittén benämner anknytningsbrottslighet under förutsättning att organisationen bedriver verksamhet som understöder och därmed typiskt sett bidrar till terrorism. Det handlar om sammanslutningar som ger understöd åt terrorism genom att bedriva en brottslig verksamhet som ytterst syftar till terrorism i grundlagsbestämmelsens mening. 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.

Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Röda Korset* och *Amnesty International*, anser att det är otydligt vilka organisationer som kan anses vara sammanslutningar som understöder terrorism. Regeringen delar inte den uppfattningen. Enligt regeringens mening bör det inte vara förenat med några avgörande svårigheter att slå fast om en brottslig verksamhet typiskt sett bidrar till en terroristorganisations verksamhet och därmed kan komma i fråga för en lagreglering som innebär en inskränkning i föreningsfriheten med stöd av det aktuella ledet i begränsningsändamålet.

Regeringen vill, med anledning av synpunkter från *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, också framhålla att förutsättningen att en organisation bedriver verksamhet som understöder terrorism inte kan anses uppfylld t.ex. när det gäller verksamhet som innebär allmän opinionsbildning till stöd för terrorismens politiska idévärld eller det politiska målet för terrorism.

En sammanslutning kan ägna sig åt flera olika typer av verksamhet. För att bestämmelsen ska kunna ligga till grund för lagstiftning som begränsar föreningsfriheten krävs enligt kommitténs förslag inte att terrorism eller brottslighet som anknyter till terrorism utgör den huvudsakliga eller mest framträdande delen av den samlade verksamheten. Även en sammanslutning som endast kan tillskrivas enstaka brott som utgör eller knyter an till terrorism bedriver verksamhet som innebär att den ägnar sig åt eller understöder terrorism i bestämmelsens mening. Regeringen håller med kommittén i det här avseendet och delar även uppfattningen att det i regel däremot inte bör kunna vara tillräckligt att sammanslutningen har som syfte att begå terroristbrott eller anknytningsbrottslighet så länge detta syfte inte har manifesterats. Regeringen anser mot den bakgrunden att begränsningsregeln även bör omfatta sådana sammanslutningar som *CVE* lyfter och som bedriver verksamhet som understöder terrorism integrerat med annan legitim verksamhet, som t.ex. social eller humanitär verksamhet. Det är viktigt att sådana organisationer omfattas av den nya begränsningsregeln eftersom viss blandad verksamhet, precis som *CVE* framhåller, är ett sätt att skapa legitimitet och engagemang och kan användas för rekrytering, finansiering och propaganda.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anmärker att förslaget att inkludera sammanslutningar som understöder terrorism, och som bedöms behövt för att bestämmelsen ska vara ändamålsenlig i förhållande till terroristorganisationer, vid en tillämpning kan komma att ge upphov till andra gränsdragningsfrågor. Det är enligt regeringens mening riktigt att inte alla gränsdragningsfrågor kommer att kunna undvikas med den föreslagna begränsningsregeln. Det är dock inte möjligt att i detta lagstiftningsärende redogöra för eller analysera alla sådana frågor som kan uppstå i ett kommande lagstiftningsarbete. Det är enligt regeringen inte heller nödvändigt för att kunna ta ställning till förslaget (se avsnitt 4.2 och nedan under rubriken Förslagets innebörd). Med anledning av synpunkter från bl.a. *Svenska Röda Korset* finns det dock skäl att särskilt framhålla att de opartiska och humanitära organisationerna, i vilkas arbete bl.a. ingår att erbjuda sjukvård, utbildning om krigets lagar, eller annat humanitärt stöd, enligt regeringens uppfattning aldrig kan anses vara sammanslutningar som i den verksamheten understöder terrorism. Det gäller även om sådana organisationers insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma exempelvis en terroristorganisation eller medlemmar i en sådan organisation tillgodo.

Vid bedömningen av om en sammanslutning ägnar sig åt eller understöder 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 bör dock varken vara en förutsättning eller i sig tillräckligt för att en sammanslutning ska omfattas av begränsningsregeln. En självständig bedömning bör göras av om de omständigheter som har legat till grund för

uppförandet på listan är sådana att sammanslutningen ägnar sig åt eller understöder terrorism i grundlagsbestämmelsens mening.

Genom att utvidga tillämpningsområdet för den nya regeln till sammanslutningar som understöder terrorism skapas enligt regeringen ett otvetydigt grundlagsstöd för begränsningar på lagnivå av föreningsfriheten i förhållande till terroristorganisationer. En bestämmelse som skapar utrymme för lagstiftaren att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism säkerställer att grundlagsändringen ger samhället goda förutsättningar att effektivt kunna ingripa mot terrorism och situationer som kan uppstå där det är motiverat att vidta åtgärder som tar direkt sikte på terroristorganisationer. Det är därför regeringens mening att den nya begränsningsregeln får en ändamålsenlig och väl avgränsad utformning med kommitténs förslag.

*Riksdagens ombudsmän* anser att den lagtekniska lösning som kommittén föreslår – där begränsningarna räknas upp i en mening – gör bestämmelsen svårsläst. Regeringen bedömer dock att förslaget passar väl in i det regleringssätt som lagstiftaren valt för bestämmelserna i 2 kap. RF och därmed ligger i linje med en av de utgångspunkter som regeringen anser bör vara vägledande för bestämmelsens utformning (jfr ovan under rubriken Begreppet terrorism bör användas i den nya begränsningsregeln).

Till skillnad från bl.a. *Civil Rights Defenders* anser regeringen sammanfattningsvis att tillräckligt starka skäl talar för förslaget i sin helhet. Regeringen föreslår därför att det i 2 kap. 24 § andra stycket RF tas in en bestämmelse som gör det möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

#### *Förslagets innebörd*

Förslaget innebär att riksdagen får nya möjligheter att i lag inskränka föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Ett förslag till sådan lagstiftning, som exempelvis en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller någon annan form av förbud mot sådana organisationer, måste uppfylla de begränsningsförutsättningar som anges i 2 kap. RF för att kunna genomföras. De förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § RF om att bl.a. en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att den 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, kommer då att vara av särskild betydelse för lagstiftaren. Lag och annan föreskrift får i enlighet med 2 kap. 19 § RF dessutom inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Ett förslag till lagstiftning behöver därför också vara förenligt med det skydd för föreningsfriheten som artikel 11 i Europakonventionen ger. Av dessa skäl kommer sådana noggranna överväganden om proportionalitet som bl.a. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Riksdagens ombudsmän* och *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* framhåller betydelsen av att vara en självklar del i ett eventuellt framtida

lagstiftningsarbete som handlar om att begränsa föreningsfriheten (se även SOU 2021:15 s. 161 och 166–170).

På samma sätt kan lagstiftaren i ett kommande lagstiftningsarbete behöva överväga olika gränsdragningsfrågor. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* nämner i det här avseendet specifikt sammanslutningar som vid sidan av verksamhet som understöder terrorism även bedriver annan verksamhet som exempelvis politiskt arbete. Som kommittén framhåller kommer bl.a. intresset av att säkerställa en vid yttrande- och åsiktsfrihet att behöva vägas in vid tolkningen av begreppet terrorism (se vidare nedan under rubriken Den nya begränsningsregelns förhållande till motståndsrörelser, protestaktioner och internationell humanitär rätt). Därutöver kan flera andra frågor behöva övervägas inom ramen för ett sådant lagstiftningsarbete, däribland frågor om t.ex. vilket ansvar organisationer har för sin verksamhet och sina engagerade individer och som *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* nämner.

*Svenska Röda Korset* anser bl.a. att grundlagsändringen och den eventuella lagstiftning som kan följa efter den kan uppfattas som diskriminering på så sätt att vissa sammanhang, åsikter eller religionsuttryck kriminaliseras. Regeringen delar inte den uppfattningen. Som *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* framhåller kan åsikter inte i sig förbjudas eftersom 2 kap. 21 § tredje meningen RF lägger hinder i vägen för åsiktsdiskriminering på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Den föreslagna begränsningsregeln tar sikte på den verksamhet som organisationen bedriver och inte på den åskådning som den kan sägas stå för. Någon åsiktsdiskriminering kan därför inte komma i fråga. Det förhållande som fakulteten framhåller, nämligen att en begränsning i och för sig kan komma att träffa individer som har en samsyn i olika åsikter, är inte detsamma som att förslaget innebär åsiktsdiskriminering. Regeringen vill i sammanhanget även understryka att opinionsfriheterna alltsedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta inte bara uppfattningar som betraktats som legitima i ett demokratiskt samhälle utan även odemokratiska uppfattningar och uttryck (jfr avsnitt 4.1.1).

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* efterfrågar ett klagörande av förhållandet mellan den föreslagna grundlagsändringen och rätten att inte behöva ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (2 kap. 2 § första meningen RF). Den friheten är en av de s.k. negativa opinionsfriheterna. Regleringen av dem innebär ett absolut skydd, dvs. det är inte möjligt att begränsa någon av dem genom vanlig lag. En inskränkning i föreningsfriheten kan därför inte innebära någon inskränkning i de negativa opinionsfriheterna.

#### *Den nya begränsningsregelns förhållande till motståndsrörelser, protestaktioner och internationell humanitär rätt*

Det finns även andra förhållanden som är av betydelse för tolkningen av grundlagens terrorismbegrepp. I det ingår att företeelser som s.k. motståndsrörelser samt intresset av att säkerställa en vid yttrande- och åsiktsfrihet behöver vägas in. Även den internationella humanitära rätten kan ha betydelse.

En principiell utgångspunkt bör enligt kommittén vara att lagstiftningen om terrorism inte ska tillämpas i fråga om 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 när det gäller handlingar som begås av sådana eller liknande rörelser i länder som inte kan betraktas som demokratiska. Det kan handla om enskilda fall då allvarligt och urskillningslöst våld i sådana samhällen riktas mot civila. Regeringen håller med kommittén om att begreppet terrorism i regeringsformen bör ge utrymme för att betrakta den typen av våld mot individer och samhällen som terrorism, alldeles oberoende av dess bakomliggande drivkrafter.

Intresset av att säkerställa en vid yttrande- och åsiktsfrihet kan vidare föra med sig att brottsliga handlingar i en del sammanhang inte betraktas som terrorism. Det kan exempelvis vara fråga om allmänna aktioner mot omdiskuterade byggprojekt, våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer eller annan form av civil olydnad. I dessa fall är det, som kommittén påpekar, dock ofta uteslutet att betrakta gärningarna som terroristbrottslighet redan på den grunden att de kvalificerande rekvisiten inte är uppfyllda. Regeringen delar alltså kommitténs uppfattning i denna del.

Ytterligare en aspekt som bör belysas är förhållandet mellan internationell humanitär rätt och den svenska lagstiftningen på terrorismområdet. Den internationella humanitära rätten – som utgör en del av krigets lagar – innehåller regler som är tillämpliga under väpnade konflikter. De centrala delarna av den internationella humanitära rätten när det gäller internationella väpnade konflikter återfinns i Genèvekonventionerna I–IV från 1949 (SÖ 1953:14, 15, 16 respektive 17). Till konventionerna antogs två tilläggsprotokoll 1977 (SÖ 1979:22 och 23) och ett tredje tilläggsprotokoll 2005 (SÖ 2015:3). Det finns också folkrättslig sedvanerätt på området.

Den internationella humanitära rätten reglerar bl.a. vilka stridsmetoder och stridsmedel som de stridande parterna får använda samt ger ett särskilt skydd för sjuk- och sjuvård och syftar primärt till att i största möjliga mån begränsa det lidande och de skador som en väpnad konflikt förorsakar såväl civila som stridande. Det finns två typer av 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 under förutsättning att de inte begår krigsbrott. En icke-internationell väpnad konflikt 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. Dessa personer åtnjuter alltså inte straffrättslig immunitet för sina handlingar även om handlingarna i och för sig är förenliga med den internationella humanitära rätten. Trots det har det i den internationella debatten ibland gjorts gällande att det internationella humanitärättsliga regelverket bör ges genomslag för att inte riskera de stridandes incitament att följa den humanitära rättens förbud och att

regelverket av det skälet bör få betydelse för den nationellt straffrättsliga bedömningen även när det gäller sådana stridande. Som framgår av Högsta domstolens (HD) avgörande Vapen vid fronten (NJA 2019 s. 909) finns det i nuläget inte något klart stöd för en rätt till tillåtna stridshandlingar för icke-statliga stridande parter i icke-internationella väpnade konflikter. Av redogörelsen i samma avgörande framgår också att en sådan rätt inte heller kan anses omfattas av den folkrättsliga sedvanerätten. Det finns i det här läget därför enligt HD inte förutsättningar 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. I likhet med kommittén kan regeringen därför konstatera att i svensk rätt har bedömningen hittills gjorts att nationell terroristlagstiftning i centrala delar inte ska tolkas så att den internationella humanitära rätten begränsar det straffbara området på det sätt som nu är i fråga. Regeringen instämmer mot den här bakgrunden i kommitténs bedömning och noterar att detta ytterst är en fråga för rättstillämpningen.

När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter uppmärksammar *Svenska Röda Korset* artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna (SÖ 1979:22). Av artikeln följer att inte under några omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer, oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Det finns med anledning av denna synpunkt och de övriga frågeställningarna om betydelsen av den internationella humanitära rätten skäl för regeringen att klargöra att det finns en skyldighet för såväl lagstiftaren som rättstillämparen att tillämpa den nya begränsningsregeln så att den inte kommer i konflikt med Sveriges folkrättsliga åtaganden på detta eller andra områden. Den nya begränsningsregelns utformning innebär enligt regeringen inte några hinder mot att bestämmelsen tolkas på ett sätt som gör att den stämmer överens med sådana åtaganden (s.k. fördragskonform tolkning).

## 5 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

**Kommitténs förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Förslaget till ändring i regeringsformen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslaget tidigast kan bli slutligt antaget av riksdagen. Det innebär att ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2023.

**Regeringens bedömning:** Förslaget får inte i sig några effekter på brottsligheten. Det har inte heller i övrigt några samhällsekonomiska eller andra konsekvenser.

**Kommitténs bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i denna del.

**Skälen för regeringens bedömning:** Förslaget innebär att det görs en förändring på grundlagsnivå som ger riksdagen möjlighet att besluta om lagstiftning som begränsar föreningsfriheten när det gäller sammanlutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Regeringen gör i likhet med kommittén bedömningen att förslaget som sådant inte påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Det har inte heller i övrigt några samhällsekonomiska konsekvenser. Det medför vidare inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Ekonomiska och andra konsekvenser, bl.a. i fråga om brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, kan däremot uppkomma om det utrymme som den nya begränsningsregeln i regeringsformen ger utnyttjas genom reglering i vanlig lag. En redovisning och prövning av sådana konsekvenser får göras om förslag till sådan lagstiftning lämnas.



## Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

**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 *som ägnar sig åt eller understöder 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.

I paragrafen regleras de särskilda ändamål för vilka lagstiftaren får begränsa mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av ändringen i *andra stycket* följer att ändamålen för begränsning av föreningsfriheten kompletteras så att inskränkningar blir möjliga att göra i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

Uttrycket sammanslutning omfattar enligt förarbetena till bestämmelsen ideella och ekonomiska föreningar, bolag och andra sammanslutningar som är juridiska personer men även mera löst sammansatta grupper (prop. 1975/76:209 s. 144).

Uttrycket terrorism används i paragrafen för att beteckna brottsliga gärningar som har de typiska drag som enligt internationell och svensk rätt karakteriserar terroristbrott. Utmärkande för sådan brottslighet är att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte. Det kan t.ex. handla om ett syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller att allvarligt destabilisera eller förstöra politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala grundläggande strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation. För att en sammanslutning ska anses ägna sig åt terrorism i grundlagsbestämmelsens mening är det således inte tillräckligt att exempelvis dess medlemmar i dess namn eller under dess ledning begår en eller flera brottsliga gärningar. Det krävs att gärningen eller gärningarna är sådana allvarliga angrepp som riktar sig mot ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med terrorismsyfte, dvs. att de kvalificerande rekvisiten för terroristbrott är uppfyllda.

Innebörden av begreppet terrorism förutses kunna förändras något över tid. Begreppet har samtidigt en självständig innebörd i förhållande till t.ex. definitionerna av terroristbrott i den straffrättsliga lagstiftningen och i den internationella rätten. Om ändringarna på lagnivå är av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av terroristbrott på ett mera grundläggande plan kan det därför bli nödvändigt att dra slutsatsen att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av

terroristbrott. Ett exempel på en sådan förändring är om varje brott som begås i syfte att påverka det politiska beslutsfattandet, oberoende av om gärningen har potential att åstadkomma allvarlig skada, skulle klassificeras som terroristbrott.

Med uttrycket sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism avses sammanslutningar som kan tillskrivas ett eller flera terroristbrott eller osjälvständiga former av sådana brott, dvs. en eller flera gärningar som är sådana allvarliga angrepp som riktar sig mot ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med terrorismsyfte. Ett exempel på en sammanslutning som ägnar sig åt terrorism i grundlagens mening är en sammanslutning som utför eller försöker utföra bombattentat på en plats där det kan orsaka stor skada i syfte att injaga allvarlig fruktan i en befolkning. 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 på handlande som utgör terrorism i paragrafens mening är när en sammanslutning 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 är det, förutsatt att de kvalificerande rekvisiten inte är uppfyllda, exempel på situationer som inte omfattas av den nya begränsningsregeln.

Med uttrycket sammanslutningar som understöder terrorism avses sammanslutningar som kan tillskrivas sådan brottslighet som knyter an till terrorism i grundlagsbestämmelsens mening och som på så sätt bedriver en verksamhet som typiskt sett bidrar till terrorism. Begreppet understöder fångar därför som utgångspunkt in sådana sammanslutningar som ägnar sig åt exempelvis finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte eller osjälvständiga former av dessa brott. En förutsättning för att sammanslutningen ska anses ge understöd åt terrorism är att den ägnar sig åt brottslighet som ytterst syftar till terrorism i grundlagsbestämmelsens mening. Opartiska humanitära organisationer, i vilkas arbete bl.a. ingår att erbjuda sjukvård, utbildning om krigets lagar, eller annat humanitärt stöd är inte sammanslutningar som understöder terrorism och faller därmed utanför tillämpningsområdet. Det gäller även om sådana organisationers insatser, direkt eller indirekt, kommer en terroristorganisation eller medlemmar i en sådan organisation tillgodo.

För att en sammanslutning ska kunna anses ägna sig åt terrorism eller brottslighet som understöder terrorism i paragrafens mening kan det i regel inte vara tillräckligt att sammanslutningen har som syfte att begå terroristbrott eller brott som anknyter till terrorism så länge inte detta syfte också har manifesterats, typiskt sett genom ett brottsligt agerande.

En sammanslutning kan ägna sig åt flera olika typer av verksamhet. För att bestämmelsen ska kunna läggas till grund för lagstiftning som begränsar föreningsfriheten krävs inte att terrorism eller brottslighet som

anknyter till terrorism utgör den huvudsakliga eller mest framträdande delen av den samlade verksamheten. Även en sammanslutning som endast kan tillskrivas enstaka brott som utgör eller knyter an till terrorism bedriver verksamhet som innebär att den ägnar sig åt eller understöder terrorism i bestämmelsens mening. Begränsningsregeln omfattar därför sammanslutningar som bedriver verksamhet som understöder terrorism integrerat med annan legitim verksamhet, som t.ex. social eller humanitär verksamhet.

Vid bedömningen av om en sammanslutning ägnar sig åt eller understöder terrorism kan olika internationella och nationella s.k. terroristlistor förväntas få stor praktisk betydelse. Det förhållandet att en sammanslutning 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 understöder terrorism i grundlagsbestämmelsens mening.

# Sammanfattning av delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

## 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 föreningsfriheten. 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 grundlags-

skyddade 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 rimmar 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 uttalad 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 kärverksamhet. 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 kärverksamhet. 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 iaktta 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).



## 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 sammanlutningar 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 sammanlutningar *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.

## Förteckning över remissinstanserna (SOU 2021:15)

Efter remiss har yttrande lämnats av Amnesty International, Center mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Försvarsmakten, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska institutionen vid Stockholms universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Riksidrottsförbundet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet, Skatteverket, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Åklagarmyndigheten.

Svenska Bankföreningen har avstått från att yttra sig.

Internationella Juristkommissionen (svenska avdelningen), Reportrar utan gränser och Svenska FN-förbundet har inte svarat på remissen.

Yttranden har också inkommit från Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Giva Sverige, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer och Riksförbundet för sexuell upplysning.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Shekarabi, Ygeman, Linde, Eneroth, Dahlgren, Ernkran, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Johansson

---

Regeringen beslutar proposition Föreningsfrihet och terroristorganisationer