



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Hanna Erlinge

# Kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation

Skydd för demokratin eller urholkande av den?

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: HT 2019

# Innehållsförteckning

<b>Abstract</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>Förkortningar</b>	<b>6</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Bakgrund</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Syfte, frågeställningar och perspektiv</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Metod och material</b>	<b>8</b>
<b>1.4 Avgränsningar</b>	<b>9</b>
<b>1.5 Forskningsläge</b>	<b>9</b>
<b>1.6 Disposition</b>	<b>10</b>
<b>2. Konstitutionella fri- och rättigheter</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Grundlagsstadgade fri- och rättigheter i Sverige</b>	<b>11</b>
2.1.1 Syfte	11
2.1.2 Framväxt	11
<b>2.2 Föreningsfriheten i Sverige</b>	<b>12</b>
2.2.1 Innebörd	12
2.2.2 Syfte och framväxt	12
<b>2.3 Begränsningar av fri- och rättigheter</b>	<b>12</b>
2.3.1 Varför har vi möjlighet till begränsningar?	12
2.3.2 Vad utgör en begränsning?	13
2.3.3 Hur får föreningsfriheten begränsas?	14
<b>2.4 Nordiska motståndsrörelsens demonstration i Göteborg den 30 september 2017</b>	<b>15</b>
<b>2.5 Föreningsfriheten i Danmark, Norge, Finland och Tyskland</b>	<b>16</b>
<b>2.6 EKMR och föreningsfriheten</b>	<b>17</b>
2.6.1 <i>Vona v. Hungary</i>	17
<b>3. Terrorismlagstiftning</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Terrorism</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Terrorist och terroristorganisation</b>	<b>19</b>
<b>3.3 Nuvarande terrorismlagstiftning i Sverige</b>	<b>19</b>
<b>3.4 Lagförslaget om kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation</b>	<b>20</b>
3.4.1 Ett deltagandebrott	20
3.4.2 Är ett deltagandebrott förenligt med föreningsfriheten?	20
<b>3.5 Terrorismlagstiftning i Danmark, Norge, Finland och Tyskland</b>	<b>21</b>
<b>4. Analys</b>	<b>23</b>
<b>4.1 Varför ett deltagandebrott utgör en begränsning av föreningsfriheten</b>	<b>23</b>
<b>4.2 Varför grundlagen bör ändras</b>	<b>24</b>
4.2.1 Hotet är ett annat idag	24
4.2.2 Syftet med föreningsfriheten är främst att skydda den fria åsiktsbildningen och arbetarrörelsen	24
4.2.3 Föreningsfrihetens extra starka ställning (och förklaringen till den) gör att dess motstående intressen bortses från	25
4.2.4 I utländsk rätt finns deltagandebrott eller möjlighet till upplösning av föreningar	26
<b>4.3 Hur en ändring i grundlagen kan formuleras</b>	<b>27</b>
<b>4.4 Sammanfattning och slutsats</b>	<b>27</b>
<b>5. Käll- och litteraturförteckning</b>	<b>29</b>
<b>5.1 Källor</b>	<b>29</b>
<b>5.2 Litteratur</b>	<b>30</b>
<b>6. Rättsfallsförteckning</b>	<b>32</b>

## Abstract

The threat from terrorism has during the 21<sup>st</sup> century increased. When an act of terror occurred in Stockholm on the 7<sup>th</sup> of April 2017, the threat got even more apparent. Terrorism legislation has for a long time been a well-regulated area in Swedish law, however soon after this incident the Swedish government assigned an investigation to see if further legislation in the area was required. In the investigation, it was concluded that criminalization of participation in a terrorist organization should be established. The investigators also concluded that such a law would be compatible with the constitutional right to freedom of association. The constitutional council however concluded the opposite: that such a law would constitute a limitation of the right to freedom of association and therefore be in conflict with the constitution. A criminalization of participation in a terrorist organization has therefore not yet been adopted.

The purpose of this essay is to investigate whether criminalization of participation in a terrorist organization could be compatible with the constitutional right to freedom of association. If not, it is examined if such a criminalization should be a permissible limitation of the right to freedom of association and therefore give rise to a change in the constitution. If so it is also examined why.

To reach a conclusion Swedish law, legislative history, cases and legal literature is examined. An outlook is made over foreign law and *the European Convention on Human Rights*, ECHR. Parallels are drawn between how you legally handle anti-democratic associations other than terrorist organizations in Sweden and abroad to try and find a solution to the legal problem.

The conclusion is that criminalization of participation in a terrorist organization constitutes a limitation of the right to freedom of association according to how it is formulated today. However, the constitution should be changed so that such a criminalization is a permissible limitation of the right to freedom of association. The arguments in favor of this are that today's society and the threats against it are completely different from the ones that existed when the right to freedom of association was introduced in the constitution. The main purpose with this right is to protect the free opinion formation and the labor movement, which does not conflict with the criminalization of participation in a terrorist organization. Furthermore, the right to freedom of association has a particularly strong position in Sweden which makes

its opposing interests overlooked. The explanations for this particularly strong position are also examined. In several countries that in many ways are similar to Sweden legal possibilities exist to dissolve violent or anti-democratic associations, which also supports the fact that such a legislation should be possible in Sweden.

## Sammanfattning

Hotet från terrorism har under 2000-talet ökat. Den 7 april 2017 blev ökningen ännu mer markant, då ett terrordåd inträffade i Stockholm. Strax efter denna händelse tillsatte regeringen en utredning för att utreda om ytterligare lagstiftning på området än den redan relativt omfattande regleringen som fanns behövdes. Utredaren kom fram till att kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation bör införas. Utredaren kom även fram till att en sådan lag skulle vara förenlig med den grundlagsstadgade föreningsfriheten. Lagrådet kom emellertid fram till det motsatta: att en sådan lag hade utgjort en begränsning av föreningsfriheten och därmed stridit mot grundlagen. Ett deltagandebrott har därför ännu inte införts.

Syftet med denna uppsats är att undersöka om föreningsfriheten är förenlig med lagförslaget om kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som regeringen la fram den 28 februari 2019. Om ett deltagandebrott inte kan anses vara förenligt med föreningsfriheten, undersöks om ett deltagandebrott bör vara en tillåten begränsning av föreningsfriheten och i så fall föranleda en grundlagsändring.

För att nå fram till en slutsats har svenska författningar, förarbeten, rättsfall och juridisk doktrin undersökts. En kort utblick har även gjorts över utländsk rätt och *Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, EKMR. Paralleller dras till hur man rättsligen hanterar andra antidemokratiska föreningar än terroristorganisationer i Sverige respektive utomlands för att försöka hitta en lösning på det rättsliga problemet.

Slutsatsen blir att kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation utgör en begränsning av föreningsfriheten enligt hur den är formulerad idag. Grundlagen bör ändras eftersom hotet från terroristorganisationer ser helt annorlunda ut idag och för att de främsta syftena med föreningsfriheten är att skydda den fria åsiktsbildningen och arbetarrörelsen, vilket inte hade påverkats av ett deltagandebrott. Föreningsfriheten har en extra stark ställning i Sverige som gör att dess motstående intressen bortses från. Vidare finns i många andra länder, som också är demokratiska stater och på många sätt liknar Sverige, deltagandebrott eller möjligheter till upplösning av antidemokratiska föreningar. Detta talar också för att ett deltagandebrott bör införas i Sverige.

## **Förkortningar**

Ds	Departementsserie
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FN	Förenta nationerna
Kap.	Kapitel
NMR	Nordiska motståndsrörelsen
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

I ett historiskt perspektiv har terrorism inte varit något betydande problem i Sverige. Under 2000-talet har dock hotet från terrorism ökat och i Sverige har flera personer åtalats och dömts för terroristbrott. För nationell del blev ökningen ännu mer markant den 7 april 2017, då Sverige drabbades av ett terrordåd. Rakhmat Akilov körde på människor med en lastbil längs Drottninggatan i Stockholm, vilket orsakade fem personers död och flera allvarligt skadade.<sup>1</sup> Säkerhetspolisen, SÄPO, bedömer att terrorhotet mot Sverige år 2019 ligger på en förhöjd nivå: en trea på en femgradig skala.<sup>2</sup>

Den 2 maj 2017, strax efter terrordådet på Drottninggatan, tillsatte justitieminister Morgan Johansson en utredning. Utredningens syfte var att undersöka om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. Resultatet av denna utredning presenterades i promemorian *Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation* (Ds 2017:62) i december 2017.<sup>3</sup>

## 1.2 Syfte, frågeställningar och perspektiv

Syftet med denna uppsats är att undersöka om den grundlagsstadgade föreningsfriheten är förenlig med lagförslaget om kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som regeringen la fram den 28 februari 2019<sup>4</sup>. Om ett deltagandebrott inte kan anses vara förenligt med föreningsfriheten, undersöks om det bör vara det. Uppsatsen är uppbyggd kring frågeställningarna:

- Utgör kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation en begränsning av föreningsfriheten?
- Om ja, bör ett deltagandebrott vara en tillåten begränsning av föreningsfriheten och i så fall föranleda en grundlagsändring?

---

<sup>1</sup> SOU 2019:49 s. 122–123.

<sup>2</sup> SÄPO, *Bedömning av terrorhotet för 2019*, 2019-03-22, [www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-03-22-bedomning-av-terrorhotet-for-2019.html](http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-03-22-bedomning-av-terrorhotet-for-2019.html) besökt 2019-12-11.

<sup>3</sup> Ds 2017:62 s. 1.

<sup>4</sup> Lagrådsremiss (2019) s. 1.

Denna uppsats utgår från ett kritiskt perspektiv. Det innebär att gällande rätt inte endast beskrivs utan att argumentation även förs kring att rättsläget är otillfredsställande, utifrån de slutsatser som dragits om dess innehåll, och bör ändras.<sup>5</sup>

### 1.3 Metod och material

I denna uppsats tillämpas rättsdogmatisk metod. Denna metod syftar till att förstå gällande rätt genom att söka svaret på ett specifikt rättsligt problem genom tolkning och tillämpning av de allmänt accepterade rättskällorna.<sup>6</sup> En argumentation förs dels om hur rättsläget är, *de lege lata*, dels om hur rättsläget eventuellt bör vara, *de lege ferenda*. Detta ägnar sig rättsdogmatiken ofta åt.<sup>7</sup>

Svensk lagstiftning används för att beskriva gällande rätt och förarbeten för att förstå dess innebörd och tillämpningsområde. Ett svenskt rättsfall undersöks för att illustrera hur man ser på föreningsfriheten i Sverige och hur den tillämpas i praktiken.

En kortare komparativ studie genomförs. I denna undersöks och jämförs utländsk och internationell lagstiftning kring föreningsfrihet och terroristbrott i några närliggande länder med svensk rätt för att förstå likheter och skillnader.<sup>8</sup> Även ett rättsfall från *Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna*, Europadomstolen, som behandlar föreningsfriheten enligt *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, EKMR, undersöks för att förstå likheter och skillnader med svensk rätt. Det främsta syftet med denna del är emellertid att undersöka om liknande problem som uppsatsens frågeställningar behandlar uppstått i andra länder och om en lösning i så fall har hittats där. Avsnittets funktion är därmed snarare att hitta en lösning på mitt rättsliga problem än att genomföra en äkta komparativ studie.

Doktrin används främst för att förstå lagstiftningens framväxt, både svensk och utländsk, men även för att få en mer nyanserad förståelse för dess innebörd och eventuella för- och nackdelar. Tre av de böcker som använts (från år 1974, 1984 respektive 1996) kan anses vara

---

<sup>5</sup> Nääv och Zamboni, *Juridisk metodlära*, s. 40.

<sup>6</sup> Nääv och Zamboni, *Juridisk metodlära*, s. 21.

<sup>7</sup> Nääv och Zamboni, *Juridisk metodlära*, s. 36.

<sup>8</sup> Nääv och Zamboni, *Juridisk metodlära*, s. 143.



så gamla att deras relevans kan ifrågasättas. Innehållet från dessa har emellertid främst rört historia och allmän teori vilket gör att dess ålder inte är ett problem.

De elektroniska källor som refererats till är få och har använts för att få väldigt aktuell information i liten omfattning.

#### **1.4 Avgränsningar**

Denna uppsats har en konstitutionell inriktning med fokus på grundlagsstadgade fri- och rättigheter, vad de ska och inte ska skydda och hur de får begränsas. På grund av begränsad tid och utrymme tvingas flera aspekter utelämnas som hade kunnat appliceras på frågeställningen och bidragit till en intressant analys. Till exempel hade en diskussion kunnat föras kring lagrådets funktion i dagens samhälle och hur det påverkar detta lagförslag då det råder politisk enighet men ny lagstiftning ändå inte kan genomföras.

Vidare är föreningsfriheten nära förknippad med yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten. Dessa friheter kommer beröras i korthet, men en närmare diskussion kring dessa tvingas också utebli på grund av uppsatsens begränsade omfattning.

Med ett straffrättsligt perspektiv hade en diskussion kunnat föras kring om politiker idag överkriminaliserar och om det finns ett reellt behov av ett deltagandebrott. Onödig kriminalisering kan urholka rättsstatens legitimitet.<sup>9</sup> Detta är en helt annan diskussion som hade kunnat påverka uppsatsens slutsats, men som utelämnas på grund av uppsatsens begränsade omfattning.

Den 26 november 2019 meddelades ett betänkande från *Terroristbrottsutredningen* som utrett möjligheter och förslag till en helt ny terroristbrottlag. Detta betänkande behandlas inte heller i uppsatsen.<sup>10</sup>

#### **1.5 Forskningsläge**

Under arbetets gång har det framgått att knappt någon forskning kring föreningsfrihet och om den bör omfatta terroristorganisationer eller andra antidemokratiska föreningar har

---

<sup>9</sup> Se t.ex. Lagrådsremiss (2019) s. 12.

<sup>10</sup> SOU 2019:49 s. 3.

genomförts. Förarbetena är på denna punkt föråldrade och behandlar inte denna fråga då de tar sikte på en annan tid då hoten mot samhället såg annorlunda ut. Detta visar på att problemet är relativt nytt och på nyhetsvärdet i uppsatsen.

## **1.6 Disposition**

Uppsatsen är indelad i tre avsnitt. I det första avsnittet redogörs för de svenska konstitutionella fri- och rättigheterna i allmänhet, deras framväxt, syften och hur de får begränsas, och för föreningsfriheten i synnerhet och dess syfte och framväxt. Det beskrivs vidare vad som utgör en begränsning och hur fri- och rättigheterna får begränsas. Ett rättsfall som behandlar den svenska föreningsfriheten behandlas. Även en utblick över föreningsfriheten i några närliggande länder och i EKMR genomförs. Det redogörs också för ett rättsfall från Europadomstolen som behandlar föreningsfriheten enligt EKMR.

I det andra avsnittet undersöks den nuvarande svenska terrorismlagstiftningen, lagförslaget som lagts fram om kriminalisering av deltagande i terroristorganisation och hur terrorismlagstiftningen ser ut i några närliggande länder.

I det tredje avsnittet genomförs en analys baserat på redogörelserna som gjorts över rättsläget, frågeställningarna besvaras och en slutsats nås.

## 2. Konstitutionella fri- och rättigheter

### 2.1 Grundlagsstadgade fri- och rättigheter i Sverige

#### 2.1.1 Syfte

Ett av de viktigaste syftena med de grundläggande fri- och rättigheterna är att värna den fria åsiktsbildningen. Naturrättsliga tankegångar har präglat rättigheternas utveckling, vilket innebär att individen ska tillförsäkras ett skydd mot staten i form av rättigheter som ska gälla oberoende av innehållet i lagstiftningen.<sup>11</sup> Detta innebär att rättigheterna har en av sina främsta funktioner i tider när antidemokratiska rörelser hotar samhällskicket eller när krigsfara medför risk för påtryckningar utifrån.<sup>12</sup> Just föreningsfriheten tillhör de så kallade positiva opinionsfriheterna, vilka ingår bland de politiska friheterna. Bland de positiva opinionsfriheterna finns även yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och religionsfrihet.<sup>13</sup> Dessa friheter går in i varandra, till exempel är föreningsfriheten inte mycket värd om man inte får mötas. De positiva opinionsfriheterna konstateras i förarbetena vara grundläggande för demokratins funktionsförmåga.<sup>14</sup>

#### 2.1.2 Framväxt

Under 1800- och 1900-talen införde flera stater grundlagsbestämmelser om fri- och rättigheter. Fram till dagens grundlags ikraftträdande år 1974 innehöll emellertid inte den svenska grundlagen några grundläggande fri- och rättigheter.<sup>15</sup> En första utredning angående införandet av fri- och rättigheter i grundlagen genomfördes i slutet av 1930-talet.

Rättigheterna hade redan innan varit allmänt erkända, men med anledning av utvecklingen i Europa under denna tid ansågs det finnas ett behov av att föra in dem i grundlagen.<sup>16</sup> Fler utredningar genomfördes emellertid i frågan från 1950-talet och framåt innan fri- och rättigheter infördes i den nya grundlagen 1974. Detta var i anledning av förödelsen som andra världskriget inneburit och den naturrättsrenässans som följde därpå, i syfte att uppnå en säker rättsstat.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Eka, *Regeringsformen - med kommentarer*, s. 75.

<sup>12</sup> Prop 1975/76:209 s. 85.

<sup>13</sup> Eka, *Regeringsformen - med kommentarer*, s. 78.

<sup>14</sup> SOU 1972:15 s. 72 och 77.

<sup>15</sup> Prop.1975/76:209 s. 16.

<sup>16</sup> SOU 1941:20 s. 14.

<sup>17</sup> Eka, *Regeringsformen - med kommentarer*, s. 76–77.

## 2.2 Föreningsfriheten i Sverige

### 2.2.1 Innebörd

Föreningsfriheten innebär friheten att sammansluta sig med andra enskilda till förening och att verka tillsammans inom denna.<sup>18</sup> Det framhålls i förarbetena att det inte är möjligt att skilja mellan föreningar beroende på vilket legitimt syfte som dess verksamhet har och därmed på vilken grad av betydelse dessa kan ha för den fria åsiktsbildningen i samhället.<sup>19</sup> Vad gäller föreningen krävs det inte att det är en juridisk person, men den ska ha ett visst mått av organisation och beständighet. Annars är det att anse som en sammankomst, vilket faller in under mötesfriheten.<sup>20</sup>

### 2.2.2 Syfte och framväxt

Ett av föreningsfrihetens viktigaste syften är dess värde för den politiska verksamheten då den skyddar rätten att sammansluta sig i partier, vilket i förlängningen syftar till att främja den fria åsiktsbildningen och demokratin.<sup>21</sup> Föreningsfriheten har även haft stor betydelse för arbetarrörelsen, vilken är utmärkande för modern svensk historia. Föreningsfrihetens betydelse ökade under 1800-talet då de fackliga organisationerna bildades och kämpade för sin existens.<sup>22</sup> Föreningsfrihetens viktiga betydelse för arbetarrörelsen är därmed dess andra viktiga syfte.<sup>23</sup>

Under andra världskriget, närmare bestämt år 1940, infördes en möjlighet att upplösa vissa politiska partier i och med den så kallade *partiförbudslagen*. Lagen riktade sig mot de kommunistiska och nazistiska partierna. Den gällde till år 1944 men tillämpades aldrig.<sup>24</sup>

## 2.3 Begränsningar av fri- och rättigheter

### 2.3.1 Varför har vi möjlighet till begränsningar?

Till många av rättigheterna finns motstående intressen som i vissa situationer ansetts vara viktigare än intresset av att skydda den grundläggande rättigheten. Det är därför begränsningar av flera av rättigheterna i vissa fall får ske.<sup>25</sup> Ett exempel på detta är

---

<sup>18</sup> Prop. 1975/76:209 s. 144.

<sup>19</sup> Prop. 1975/76:209 s. 112.

<sup>20</sup> SOU 1975:75 s. 316.

<sup>21</sup> Prop. 1973:90 s. 91 och 95.

<sup>22</sup> Lind, *Föreningsfriheten på arbetsmarknaden*, s. 24–25.

<sup>23</sup> SOU 1972:15 s. 157.

<sup>24</sup> SOU 1975:75 s. 61.

<sup>25</sup> Prop. 1975/76:209 s. 85.

rörelsefriheten som begränsas genom straffstadganden med fängelse i straffskalan.<sup>26</sup> De motstående intressena finns i förlängningen för att skydda demokratin och demokratiska värderingar. Angående att ha möjligheter till begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter talas således om demokratin självförsvaret. Demokratins självförsvaret innebär att de rättighetsregler vi har bygger på vissa grundläggande demokratiska värderingar och en väsentlig fråga är då om dessa regler bör göras så generösa att de möjliggör verksamhet som syftar till att angripa dessa värderingar, kanske till och med till att avskaffa fri- och rättigheter.<sup>27</sup> Det anses därför nödvändigt att under vissa omständigheter ha möjlighet att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.<sup>28</sup>

### 2.3.2 Vad utgör en begränsning?

I förarbetena görs vissa uttalanden angående vad som utgör en begränsning av fri- och rättigheter. Där anges att grundlagsskyddet i första hand är riktat mot sådana åtgärder från det allmännas sida som innebär faktiskt fysiskt tvång eller kriminalisering av vissa handlingar.<sup>29</sup> Det anges vidare att *“[...] en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av RF:s rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning [...]”*<sup>30</sup>. Med detta åsyftas att rättighetsreglerna gäller endast gentemot det allmänna, inte till exempel vad gäller förmögenhetsrättsliga regler, som i praktiken kan påverka en persons faktiska möjlighet att utnyttja sina rättigheter.<sup>31</sup>

Det anges också 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 synpunkt bär upp rättigheten i fråga”*<sup>32</sup>. Som exempel på detta nämns att straffstadganden om bedrägeri inte är att anses som en begränsning av yttrandefriheten, eftersom sådana yttranden inte har något samband med den fria åsiktsbildningen.<sup>33</sup>

I förarbetena står vidare att *“[...] en föreskrift innebär en sådan begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad*

---

<sup>26</sup> Eka, *Regeringsformen - med kommentarer*, s. 176.

<sup>27</sup> Strömberg, *Grundlag och medborgarrätt*, s. 62.

<sup>28</sup> Prop. 1973:90 s. 195-196.

<sup>29</sup> SOU 1975:75 s. 104.

<sup>30</sup> Prop. 1975/76:209 s. 153.

<sup>31</sup> Prop. 1975/76:209 s. 153.

<sup>32</sup> Prop. 1975/76:209 s. 139.

<sup>33</sup> Prop. 1975/76:209 s. 139.

eller ingår som ett naturligt led i regleringen”<sup>34</sup>. Dessa uttalanden har på senare år kritiserats för att innebära en för snäv syn på vad som ska anses vara en rättighetsbegränsning. Numera ska inte endast syftet med en föreskrift vara avgörande för om det är en begränsning, utan även dess faktiska effekter.<sup>35</sup> Vid införandet av *lag (2018:09) om insyn i finansiering av partier*, partifinansieringslagen, fördes diskussioner kring om den skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten. Lagen ansågs dock inte vara en begränsning eftersom den inte påverkar människors faktiska möjligheter att verka gemensamt inom ramen för ett parti och att öppenheten som lagen innebar skulle främja demokratin.<sup>36</sup>

### 2.3.3 Hur får föreningsfriheten begränsas?

I 2 kap. 20 § RF anges indirekt vilka fri- och rättigheter som är relativa, alltså vilka som kan begränsas. Där framgår att en sådan begränsning ska ske genom lag och att föreningsfriheten är relativ eftersom den kan begränsas.<sup>37</sup> I 2 kap. 21 § RF anges att ändamålet med begränsningen ska vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle, att begränsningen ska vara proportionell mot dess ändamål och att den inte får hota den fria åsiktsbildningen. I 2 kap. 24 § 2 stycket RF anges de ändamål som specifikt föreningsfriheten får begränsas för. De är betydligt mer preciserade än de för till exempel yttrande- och informationsfriheten. Föreningsfriheten är därmed nästan absolut. Föreningsfriheten får endast begränsas när det gäller sammanslutningar som är av militär eller liknande natur, eller om sammanslutningarna ägnar sig åt förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Detta senare begränsningsändamål infördes för att uppfylla de krav som följer av *Förenta nationernas*, FN:s, konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, vilken kräver att konventionsstaterna förbjuder rasistiska organisationer.<sup>38</sup> Sverige har dock istället för att införa ett uttryckligt sådant förbud gjort bedömningen att annan lagstiftning som redan finns i Sverige om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering får samma effekt.<sup>39</sup> I många andra länder har istället vissa organisationer förbjudits och diskussioner kring införande av ett sådant förbud förs i Sverige idag.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Prop. 1975/76:209 s. 153–154.

<sup>35</sup> Prop. 2005/06:11 s. 29–30.

<sup>36</sup> Prop. 2013/14:70 s. 90–92.

<sup>37</sup> Eka, *Regeringsformen - med kommentarer*, s. 175–176.

<sup>38</sup> Eka, *Regeringsformen - med kommentarer*, s. 195.

<sup>39</sup> Prop. 1975/76:209 s. 113–114.

<sup>40</sup> Se t.ex. dir 2019:39 s. 1.

I svensk lag idag finns endast en begränsning av föreningsfriheten, vilket är brottet olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken som förbjuder sammanslutningar med syftet att skapa en militär trupp. Brottet fanns före införandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och ansågs vara en begränsning av föreningsfriheten. Problemet löstes genom att införa undantaget för sammanslutningar av militär natur.<sup>41</sup>

## **2.4 Nordiska motståndsrörelsens demonstration i Göteborg den 30 september 2017**

*Nordiska motståndsrörelsen*, NMR, genomförde den 30 september 2017 en demonstration i Göteborg. Domen angående denna händelse meddelades den 25 oktober 2019. Domen är av intresse för uppsatsens frågeställningar då den behandlar föreningsfriheten, dess begränsningar och motstående intressen. Dessutom handlar den om organisationer som kan vara skadliga för demokratin och hur de ska hanteras, och illustrerar hur vi ser på antidemokratiska organisationer i Sverige.

I domen konstateras att det enligt svensk rätt inte finns möjlighet att förbjuda organisationer som främjar eller uppmanar till rashat och att det inte heller är straffbelagt att vara medlem i en sådan organisation. Istället är det gärningarna personer i en sådan organisation begår som är kriminaliserade, framför allt genom brottet hets mot folkgrupp.<sup>42</sup> I domen diskuteras även de grundlagsstadgade fri- och rättigheternas betydelse i ett sådant här fall och då främst yttrande-, förenings- och mötesfriheten och att straffen begränsas av dem.<sup>43</sup> Domstolen trycker vidare på dessa rättigheters starka betydelse genom att hänvisa till europarättslig praxis, där det konstaterats att rättigheterna inte “[...] endast omfattar information och idéer som mottas positivt eller anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör någon del av befolkningen”<sup>44</sup>.

Tingsrättens slutsats blir att låta det vara straffbart att ge uttryck för en tillhörighet eller sympati med NMR inte är förenligt med de grundlagsstadgade principerna om åsikts- och föreningsfrihet. Detta trots att NMR själva benämner sig som nationalsocialister och att en av

---

<sup>41</sup> SOU 1975:75 s. 313.

<sup>42</sup> Göteborgs tingsrätt, mål nr: B 3046–18, s 63–64.

<sup>43</sup> Göteborgs tingsrätt, mål nr: B 3046–18, s. 52.

<sup>44</sup> Göteborgs tingsrätt, mål nr: B 3046–18, s. 53.

idéerna som de står för är att det existerar olika mänskliga raser och att det finns ett värde i att bevara dessa, då främst den nordiska rasen, genom att raser ska hållas åtskilda.<sup>45</sup>

Domen har överklagats av åklagaren och ska prövas av hovrätten.<sup>46</sup>

## 2.5 Föreningsfriheten i Danmark, Norge, Finland och Tyskland

I Danmark föreligger en grundlagsstadgad föreningsfrihet. Det finns likväl enligt 78 § *Danmarks Riges Grundlov (nr 169 af juni 5 1953)*, Danmarks grundlag, en rätt för domstolar att upplösa föreningar som försöker nå sina syften med våld. Detta gäller föreningar som regelmässigt använder våld eller olagliga metoder. Föreningar som i mer allmänna ordalag lovordar våld eller väpnat uppror som politisk kampmetod omfattas dock inte av begränsningen och får därmed inte förbjudas.<sup>47</sup>

Norge har kvar samma grundlag sedan år 1814. Den innehåller endast några få kortfattade och allmänt hållna fri- och rättigheter. Den innehåller till exempel inte mötes- och föreningsfrihet.<sup>48</sup> En förening får endast upplösas i Norge om dess syfte är att genomföra straffbara handlingar. I övrigt finns ingen möjlighet till upplösning av föreningar.<sup>49</sup>

Finland har en omfattande rättighetskatalog i sin grundlag. Rättigheterna får begränsas genom lag.<sup>50</sup> Möjlighet finns till upplösning av föreningar genom domstolsbeslut i och med *föreningslagen (503/1989)*. En sådan upplösning kan till exempel ske om en förening utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller ordning, se 43 § 1 p. föreningslagen. Detta har bland annat använts för att genom dom i hovrätten förbjuda NMR i Finland.<sup>51</sup> Denna dom är överklagad och högsta domstolens dom förväntas meddelas i början på år 2020.<sup>52</sup>

---

<sup>45</sup> Göteborgs tingsrätt, mål nr: B 3046–18, s. 66 och 63.

<sup>46</sup> Holmberg, Carina, *NMR-dom överklagas – prövas i hovrätten*, Sveriges Radio, P4 Göteborg, 2019-11-15, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=104&artikel=7344664> besökt 2019-11-28.

<sup>47</sup> Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd - svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, s. 158.

<sup>48</sup> Nergelius, *Komparativ statsrätt*, s. 45 och 47–48.

<sup>49</sup> SOU 1991:75 s.75.

<sup>50</sup> Nergelius, *Komparativ statsrätt*, s. 55.

<sup>51</sup> Wikén, Erik, *Hovrätten i Åbo förbjuder NMR i Finland*, SVT Nyheter, 2018-09-28, [www.svt.se/nyheter/utrikes/hovratten-i-abo-forbjuder-nmr-i-finland](http://www.svt.se/nyheter/utrikes/hovratten-i-abo-forbjuder-nmr-i-finland) besökt 2019-11-27.

<sup>52</sup> Eklund, Henning, *NMR i Finland förbjuds i väntan på HD-dom*, Svenska dagbladet, 2019-03-28, [www.svd.se/finlandska-hd-forbjuder-nazistiska-nmr](http://www.svd.se/finlandska-hd-forbjuder-nazistiska-nmr) besökt 2019-12-04.



Den tyska grundlagen antogs år 1949 i Västtyskland.<sup>53</sup> De medborgerliga fri- och rättigheterna har i den en väldigt stark ställning och är noggrant reglerade. Detta beror på Tysklands historia kring andra världskriget och upploppet till det, då nazisterna utnyttjade den totala politiska friheten som rådde före andra världskriget för att förstöra demokratin inifrån. Därför finns bestämmelser som innebär att personer som missbrukar sina fri- och rättigheter kan förlora dem och ger den tyska författningsdomstolen möjlighet att förbjuda föreningar som har ett brottsligt eller grundlagsstridigt syfte. Detta ger till exempel vidsträckta möjligheter att olagligförklara extremistiska politiska partier.<sup>54</sup> Nazistiska och kommunistiska partier har till exempel förbjudits.<sup>55</sup>

## 2.6 EKMR och föreningsfriheten

Föreningsfriheten stadgas i artikel 11 i EKMR. Föreningsfriheten får enligt EKMR begränsas under vissa omständigheter. Begränsningen ska ha stöd i lag och vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till något av följande ändamål: till skydd för statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, till skydd av hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Ändamålen för vilka föreningsfriheten får begränsas är alltså betydligt fler i EKMR än de i svensk grundlag. Det finns alltså enligt EKMR betydligt större möjligheter att begränsa föreningsfriheten än enligt den svenska grundlagen.<sup>56</sup> Europadomstolen har vad gäller föreningar som inte är fackföreningar eller partier slagit fast att de ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.<sup>57</sup>

### 2.6.1 *Vona v. Hungary*

Europadomstolen dömde år 2013 i fallet *Vona v. Hungary* för första gången för en laglig upplösning av en förening, en upplösning som alltså ansågs vara förenlig med artikel 11 i EKMR.<sup>58</sup> Rättsfallet är intressant för uppsatsens frågeställningar då det behandlar föreningsfriheten, dess begränsningar och motstående intressen. Dessutom handlar det om en

---

<sup>53</sup> Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd - svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, s. 206.

<sup>54</sup> Nergelius, *Komparativ statsrätt*, s. 18.

<sup>55</sup> Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd - svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, s. 214.

<sup>56</sup> Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 515–516

<sup>57</sup> Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 525.

<sup>58</sup> Geller, Gergely, *Vona v Hungary: Freedom of association and assembly can be restricted to protect Minority Rights*, Strasbourg Observers, 2013-08-07, <https://strasbourgobservers.com/2013/08/07/vona-v-hungary-freedom-of-association-and-assembly-can-be-restricted-to-protect-minority-rights/> besökt 2019-12-03.

organisation som kan vara skadlig för demokratin och hur sådana organisationer ska hanteras, vilket också är vad uppsatsens frågeställningar handlar om.

År 2007 bildades *the Hungarian Guard Movement* ur det politiska partiet *Movement for a Better Hungary*, vilket den sökande Vona var ordförande i. Väktare i denna undergrupp anordnade hotfulla militära rallyn i Ungern, framför allt i byar med stora andelar romsk befolkning. De bar vid flera tillfällen militära uniformer vilket inkluderade även armbindlar som starkt liknade de armbindlar som pilkorsarna burit. Pilkorsarna var en nazistisk och antisemitisk organisation i Ungern under åren 1944–1945. Undergruppens retorik bestod till stor del av att skydda etniska ungrare från så kallad ”zigenar-kriminalitet”.<sup>59</sup>

Flera viktiga generella uttalanden angående föreningsfriheten och hur den får begränsas enligt EKMR görs i detta rättsfall. Europadomstolen fastslår att det skett en begränsning i föreningsfriheten i och med upplösningen av organisationen, men en tillåten sådan.<sup>60</sup> Europadomstolen anser att intressena av att skydda den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning och att skydda andras rättigheter rättfärdigade en laglig upplösning.<sup>61</sup> Europadomstolen understryker att inte bara politiska partier utan även andra föreningar faller under föreningsfrihetens skydd, men att det är viktigt att skilja dessa åt med hänsyn till den betydelse som de har för demokratin och konstaterar att politiska partier generellt har en större betydelse för demokratin än andra föreningar. Vad gäller politiska partier krävs därför en mer omfattande bedömning av om en upplösning är nödvändig eller inte. Även andra föreningar kan emellertid påverka demokratin och dess faktiska påverkan måste därför undersökas från fall till fall.<sup>62</sup> En stat får vidta åtgärder för att begränsa föreningsfriheten i den mån det är nödvändigt om en förening utgör hot mot demokratin. Det framhålls emellertid att EKMR likväl skyddar chockerande, störande och respektlösa idéer och att pluralism är en förutsättning för demokrati.<sup>63</sup> Europadomstolen konstaterar vidare att en stat får agera i förebyggande syfte och vidta preventiva åtgärder. En stat behöver alltså inte vänta till dess att en förening faktiskt vidtar åtgärder för att underminera demokratin eller tar till våld innan staten ingriper.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, ECHR 2013-IV, p. 7, 8, 10 och 14.

<sup>60</sup> *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, ECHR, 2013-IV, p. 72.

<sup>61</sup> *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, ECHR, 2013-IV, p. 52.

<sup>62</sup> *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, ECHR, 2013-IV, p. 56-58.

<sup>63</sup> *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, ECHR, 2013-IV, p. 53.

<sup>64</sup> *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, ECHR, 2013-IV, p. 54.

### **3. Terrorismlagstiftning**

#### **3.1 Terrorism**

Terrorism definieras i Nationalencyklopedin som ”*våldshandlingar som är politiskt betingade och som syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas*”. Det finns ingen allmän definition av terrorism, men utmärkande för terrorism är alltså att någon eller några med våld och ett politiskt motiv vill ändra samhället utan hänsyn till om civila drabbas.<sup>65</sup>

#### **3.2 Terrorist och terroristorganisation**

En terrorist är en person som begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, vilka definieras i terroristbrottlagen, eller något förstadium därtill. En terroristorganisation är därmed en grupp, en sammanslutning, av terrorister. En sammanslutning omfattar såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk.<sup>66</sup>

#### **3.3 Nuvarande terrorismlagstiftning i Sverige**

Terrorism är redan ett till stor del reglerat område i Sverige. Detta främst genom *lag (2003:148) om straff för terroristbrott*, terroristbrottlagen, i vilken gärningar som kan utgöra terrorism definieras och de kvalificerade rekvisit som krävs för det anges. Enligt 2 § terroristbrottlagen ska gärningen allvarligt kunna skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten ska vara att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller en mellanstatlig organisation. Alla osjälvständiga brottsformer och alla förstadier till terroristbrott är också kriminaliserade.<sup>67</sup> Det är även kriminellt att finansiera terroristbrott och att offentligt uppmana och rekrytera till, utbilda eller utbilda sig inom terrorism, enligt *lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall* och *lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet*.

---

<sup>65</sup> SOU 2019:49 s. 115.

<sup>66</sup> Ds 2017:62 s. 93.

<sup>67</sup> Lagrådsremiss (2019) s. 14.

### 3.4 Lagförslaget om kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation

#### 3.4.1 Ett deltagandebrott

Ett deltagande i en terroristorganisation kan ske på många olika sätt. Exempel på deltagande enligt lagförslaget är informationshantering, utbildning, värvning eller insamling av pengar. Det kan vidare vara handlingar som inte är direkt kopplade till terrorism men som ändå anses främja det, såsom att utföra transporter och sätta upp läger inom en terrorismverksamhet. Det gemensamma är att det måste vara något sorts aktivt deltagande i verksamheten.<sup>68</sup> Att helt passivt befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation eller närvara vid ett evenemang som anordnas av organisationen ska inte anses vara ett straffbart deltagande.<sup>69</sup> Olika former av deltagande i terroristbrottslighet, såsom utbildning och insamling av pengar, träffas redan av terrorismlagstiftningen vi har idag, till exempel genom reglerna om medverkan till terroristbrott.<sup>70</sup> Regeringen anser att ett deltagandebrott idag behövs mycket på grund av att det har bildats större och mer utvecklade terroristorganisationer än tidigare. Därför måste det finnas möjlighet att ingripa redan vid ”endast” ett deltagande.<sup>71</sup>

#### 3.4.2 Är ett deltagandebrott förenligt med föreningsfriheten?

Regeringen anser inte att ett deltagandebrott skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten. Regeringen tolkar föreningsfriheten som att den, med hänvisning till dess förarbeten, endast skyddar föreningar med lovliga syften och att terrorism inte är ett sådant syfte.<sup>72</sup> Regeringen menar också med hänvisning till förarbetena att det är uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses utgöra en rättighetsbegränsning - föreningsfriheten kan inte rimligtvis tolkas som att den skyddar sammanslutningar av personer som begår terroristbrott. Regeringen tolkar alltså in att en sorts demokratisk värdering av en förening ska göras för att avgöra dess skyddsvärde. Vidare anser regeringen att eftersom *syftet* med ett deltagandebrott inte är att begränsa föreningar med lovliga syften utan att motverka terrorismbrottslighet, utgör det inte en begränsning av föreningsfriheten och därmed behöver inte något av undantagen för att en begränsning ska vara tillåten föreligga.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Ds 2017:62 s. 10 och 95–98.

<sup>69</sup> Lagrådsremiss (2019) s. 33–34.

<sup>70</sup> Lagrådsremiss (2019) s. 13–15.

<sup>71</sup> Lagrådsremiss (2019) s. 18.

<sup>72</sup> Ds 2017:62 s. 87.

<sup>73</sup> Ds 2017:62 s. 98–100.

Lagrådet håller inte med om regeringens tolkning av grundlagen och dess förarbeten. Lagrådet anser att en sådan tolkning gör grundlagen beroende av vanliga lagar, eftersom de avgör vad som är lovliga syften. Vanliga lagar begränsar då grundlagens innehåll. Lagrådet framhåller att brottet olovlig kårverksamhet ju skyddas av föreningsfriheten och att det brottet därmed utgör en begränsning av föreningsfriheten, trots att det har ett olovligt syfte. Föreningsfriheten skyddar därmed alla föreningar oavsett om de har lovliga eller olovliga syften. Lagrådet för även ett resonemang om att begränsningsreglerna när det gäller yttrande- och informationsfriheten förseddes med en särskild ventil för fall när *”särskilt viktiga skäl”* föranleder sådana åtgärder (se 2 kap. 23 § 1 stycket RF). Det faktum att föreningsfriheten inte förseddes med en sådan ventil gör att de begränsningsändamål som anges för föreningsfriheten i 2 kap. 24 § 2 stycket RF är uttömmande, vilket innebär att ett mycket långtgående skydd av föreningsfriheten medvetet har inrättats. Lagrådet menar också att förarbetena inte ska tolkas som att hänsyn till demokratiska kriterier ska tas för att avgöra om något utgör en rättighetsbegränsning eller inte.<sup>74</sup> Regeringens motsatta uppfattning om detta stödjer de på uttalandet *“[...] att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av RF:s rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning”*<sup>75</sup>. Vad som avses är dock att skyddsområdet som regeringsformen omfattar är regler mot det allmänna, inte civilrättsliga. Inga demokratiska kriterier på föreningen ska alltså uppställas vilket framgår då förarbetena läses i sin helhet, se avsnitt 2.3.2.

### **3.5 Terrorismlagstiftning i Danmark, Norge, Finland och Tyskland**

I Danmark är det kriminaliserat att finansiera och främja terrorism, och även att värva och träna i terroristiskt syfte. Ett deltagande är inte kriminaliserat. Främjande-brottet är emellertid något av en uppsamlingsbestämmelse, som kriminaliserar att främja verksamheten hos en person, en grupp eller en sammanslutning som begår eller har för avsikt att begå terroristhandlingar. Detta är inte helt olik ett deltagandebrott.<sup>76</sup>

I Norge är deltagande i en terroristorganisation kriminaliserat enligt 136 a § *straffeloven 2005*. Ett deltagande definieras närmare i propositionen till lagen. Där anges som exempel på deltagande att anskaffa vapen, datamaterial eller annan utrustning för att begå en

---

<sup>74</sup> Lagrådets yttrande angående ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (2019), s. 5 ff.

<sup>75</sup> Prop. 1975/76:209 s. 153.

<sup>76</sup> Ds 2017:62 s. 67–68.

terrorhandling. Det fastslås att ett aktivt deltagande krävs. Att endast vistas på den plats där det till exempel bedrivs terrorismutbildning är därmed inte straffbart. Huruvida ett deltagande är tillräckligt kvalificerat beror på dess bidragande till upprätthållande av terroristorganisationen. Att vara medlem anses utgöra ett sådant tillräckligt bidrag. Medlemskap är dock inte en förutsättning för deltagande.<sup>77</sup>

I Finland är deltagande i en terroristorganisation inte kriminaliserat. Främjande av en terroristgrupp är kriminaliserat. Detta inbegriper exempelvis att i terroristiskt syfte utrusta en terroristgrupp med vapen, ordna lokaler eller fordon, hantera information och ge ekonomiska eller juridiska råd, se 34 a kap. 4 § *strafflagen (19.12.1889/39)*.<sup>78</sup>

I Tyskland är det kriminellt att bilda eller delta som medlem i en organisation vars syfte är att begå terroristhandlingar.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Ds 2017:62 s. 73–74.

<sup>78</sup> Ds 2017:62 s. 69.

<sup>79</sup> Ds 2017:62 s. 76.

## 4. Analys

Frågan om deltagande i terroristorganisationer bör skyddas av föreningsfriheten eller inte är komplex. Å ena sidan utgör terroristorganisationer hot mot demokratin, vilket talar för att införa ett deltagandebrott trots att det kan medföra en begränsning av föreningsfriheten. Å andra sidan, liksom Europadomstolen uttalat, förutsätts för att demokrati ska kunna existera pluralism, vilket i sin tur förutsätter att det råder föreningsfrihet.

Slutsatsen blir, baserat på redogörelserna ovan, att ett deltagandebrott inte är förenligt med föreningsfriheten enligt nu gällande rätt. Grundlagen bör emellertid ändras så att ett deltagande i terroristorganisationer inte omfattas av föreningsfrihetens skydd och att ett deltagandebrott följaktligen blir en tillåten begränsning av föreningsfriheten. Först argumenteras därmed för varför ett deltagandebrott utgör en begränsning av föreningsfriheten enligt gällande lagstiftning och sedan för varför det bör föranleda en ändring av grundlagen.

### 4.1 Varför ett deltagandebrott utgör en begränsning av föreningsfriheten

Regeringen och lagrådet kommer fram till två motsatta tolkningar av grundlagen och dess förarbeten avseende föreningsfriheten och dess omfattning. Det är ostridigt att föreningsfriheten innebär en rätt att bilda och verka gemensamt inom en förening. Det är vidare ostridigt att ett deltagandebrott hade inneburit att det vore kriminellt att till exempel sköta informationshantering eller transport i en terroristorganisation - alltså en begränsning av möjligheterna att verka inom en sådan förening. Ett deltagandebrott måste därmed utgöra en begränsning av föreningsfriheten eftersom det påverkar personers faktiska möjligheter att verka inom en förening, vilket är i linje med lagrådets uppfattning.

Att regeringens resonemang resulterar i en annan slutsats beror i huvudsak på att regeringen anser att *syftet* med lagstiftningen, inte dess faktiska påverkan på möjligheterna att utnyttja en rättighet ska vara avgörande för om det utgör en begränsning eller inte (se avsnitt 2.3.2) och att föreningar med olovliga syften inte omfattas av föreningsfriheten. Regeringen anser därmed att ett deltagandebrott inte skulle utgöra en begränsning av föreningsfriheten och därför förs ingen diskussion kring om det hade kunnat vara en tillåten begränsning enligt 2 kap. 24 § 2 stycket RF. Regeringens tolkning av lagtext och förarbeten är extensiv och långtgående och flera delar av förarbetena tas ur sina sammanhang. Lagrådet framhåller att den tolkningen leder till att grundlagen åsidosätts. Att regeringen gör en sådan tolkning beror

antagligen på att en grundlagsändring tar väldigt lång tid att genomföra och att hotet om terrorism idag är väldigt påträngande. Därför anser både regeringen och det svenska folket att ny lagstiftning snabbt krävs på området. Dessutom kan det bero på att regeringen gör sin tolkning i syfte att möjliggöra den åtgärd som de anser skyddar demokratin mest effektivt.

## **4.2 Varför grundlagen bör ändras**

Enligt gällande lag finns få undantagssituationer i vilka föreningsfriheten får begränsas, se 2 kap. 24 § 2 stycket RF. Om en terroristorganisation skulle klassas som militär skulle en av dessa undantagssituationer gälla, då terroristorganisationen hade blivit olaglig enligt brottet olovlig kårverksamhet. Huruvida en terroristorganisation kan anses ägna sig åt sådan förföljelse som avses i grundlagen varierar antagligen mellan olika terroristorganisationer då de kan ha vitt skilda mål. Oavsett, argumenteras i det följande för att dessa begränsningsmöjligheter inte är tillräckliga för att möta dagens utmaningar och varför en ändring i grundlagen därmed bör genomföras.

### **4.2.1 Hotet är ett annat idag**

Hotet från terrorism ser helt annorlunda ut idag än vad det gjorde för bara 20 år sedan. Bland annat är terroristorganisationerna numera betydligt större och mer utvecklade. Lagstiftningen måste därmed följa med i denna utveckling och anpassas efter sin tid. Som exempel på detta är det värt att notera att brottet olovlig kårverksamhet fanns före grundlagens ikraftträdande och att undantaget för militära ändamål infördes i grundlagen för att konflikt inte skulle uppstå mellan grundlagen och brottet olovlig kårverksamhet. Ett hot mot samhället i form av militära styrkor fanns alltså vid denna tid. Om en ny grundlag hade genomförts idag skulle därför ett undantag för organisationer med terrorist-ändamål kanske ha införts med tanke på att det är ett hot som finns idag men inte fanns på samma sätt vid grundlagens ikraftträdande. Partiförbudslagen, som det fanns ett behov av under andra världskriget, visar också på att lagstiftning måste följa sin tid och de hot som kommer med den.

### **4.2.2 Syftet med föreningsfriheten är främst att skydda den fria åsiktsbildningen och arbetarrörelsen**

Föreningsfrihetens viktigaste syften är att skydda den fria åsiktsbildningen genom att säkra politiska partiers möjlighet att verka och dess värde för arbetarrörelsen. Ett deltagandebrott



hade inte påverkat något av dessa syften. Detta talar för att ett deltagandebrott bör vara en tillåten begränsning.

En av de främsta funktionerna med de grundläggande fri- och rättigheterna är vidare att skydda samhällsskicket mot antidemokratiska rörelser. Resonemanget måste emellertid bli ett annat då ett för starkt skydd av de grundläggande fri- och rättigheterna möjliggör sådana organisationers verksamhet, som i fallet med terroristorganisationer.

#### **4.2.3 Föreningsfrihetens extra starka ställning (och förklaringen till den) gör att dess motstående intressen bortses från**

Föreningsfriheten i Sverige har en extra stark ställning jämfört med andra fri- och rättigheter och jämfört med föreningsfrihetens ställning i andra länder. Den extra starka ställningen syns till exempel i möjligheterna att begränsa föreningsfriheten då ändamålen som den får begränsas för är betydligt färre och mer preciserade än för andra friheter och än i andra länder, jämför till exempel yttrandefriheten respektive EKMR. Detta konstateras av lagrådet och i doktrin. Dessutom finns inte något förbud mot rasistiska organisationer eller extremistiska partier i Sverige och därmed inte heller möjlighet till upplösning av sådana, vilket framhålls och synliggörs i NMR-domen. Detta trots att ett sådant förbud är förenligt med grundlagen, se avsnitt 2.3.3. Ett sådant förbud finns i flera närliggande länder som på många sätt liknar Sverige, till exempel i Finland och Tyskland. Att ett sådant förbud inte finns i Sverige trots möjligheten till det visar på att föreningsfriheten har en extra stark ställning.

Efter att ha undersökt föreningsfrihetens framväxt framgår att en av anledningarna till att föreningsfriheten har denna extra starka ställning är att arbetarrörelsen haft en så stor betydelse i Sverige och med den är föreningsfriheten nära sammankopplad. Detta påverkar troligen uppfattningen av föreningsfriheten i Sverige, vilket i sin tur påverkar synen på dess förenlighet med ett deltagandebrott. Terroristorganisationer och fackföreningar har emellertid inget mer gemensamt än att de är just föreningar. Det är av intresse för demokratin skydd att skilja på föreningsfriheten för olika sorters föreningar, vilket diskuteras i avsnitt 4.3.4.

Vidare har Sverige inte drabbats av krig under modern tid, vilket till exempel Tyskland och Danmark har. Detta bidrar högst troligen till hur hot från antidemokratiska organisationer, till exempel terroristorganisationer, uppfattas och gör att problem som kan uppstå med en

praktiskt taget obegränsad föreningsfrihet bortses från. Det innebär vidare att föreningsfrihetens motstående intressen och vilka rättfärdigar begränsningar i den också bortses från. Dessa väger tyngre i till exempel Tyskland. Om demokratin bör försvara sig själv, vilket kan ske genom införandet av ett deltagandebrott som begränsar föreningsfriheten men i syfte att försvara demokratin, diskuteras inte. Detta glöms till exempel väldigt mycket bort i lagrådets resonemang. För att dra resonemanget till sin spets, kan valet att inte kriminalisera ett deltagande i en terroristorganisation i rädsla att urholka föreningsfriheten leda till att terroristorganisationer får allt större makt och till slut avskaffar föreningsfriheten helt.

#### **4.2.4 I utländsk rätt finns deltagandebrott eller möjlighet till upplösning av föreningar**

NMR-domen illustrerar väl hur vi ser på antidemokratiska organisationer i Sverige. Det är uppenbart att NMR står för åsikter som är skadliga för demokratin och för andras människors rättigheter, men enligt gällande rätt ska ändå yttrande- och föreningsfriheten väga tyngre. Utomlands råder inte denna uppfattning. I många länder och enligt EKMR finns oftare och i större mån andra intressen som får väga tyngre än föreningsfriheten. Till exempel har NMR förbjudits och upplösts i Finland. Även i Danmark och Tyskland finns möjligheter att upplösa våldsamma föreningar, vilket har gjorts flera gånger. I Norge finns ett deltagandebrott. Också enligt EKMR väger andra intressen i större mån tyngre, då ändamålen som föreningsfriheten får begränsas för är många fler. Europadomstolens uttalande om att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar illegal verksamhet skiljer sig från uttalanden lagrådet gjort angående deltagandebrottet, då lagrådet konstaterar att föreningsfriheten skyddar alla föreningar oavsett om deras syfte är lovligt eller inte. Att förbud av vissa föreningar är tillåtet enligt EKMR om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle är något lagstiftare i Sverige bör inspireras av.

I fallet *Vona v. Hungary* diskuteras möjligheterna till begränsning av föreningsfriheten enligt EKMR ingående. Det rörde sig då visserligen om upplösning av en rasistisk organisation och inte en terroristorganisation, men upplösningen skedde för att organisationens rasistiska verksamhet i förlängningen riskerade den allmänna säkerheten, kunde leda till oordning och skada andras rättigheter och demokratin, vilket även terroristorganisationer kan göra. Eftersom Europadomstolen anser att föreningsfriheten bör begränsas för de ändamålen, borde samma uppfattning råda i Sverige. Att en förening upplöses är dessutom att anse som en mer ingripande begränsning av föreningsfriheten än att kriminalisera deltagande i en

terroristorganisation och ett deltagandebrott bör följaktligen utgöra en tillåten begränsning. Europadomstolen framhåller vidare att en stat får vidta åtgärder för att begränsa föreningsfriheten om en förening utgör hot mot demokratin. Att införa ett deltagandebrott bör anses vara en sådan åtgärd, som dessutom kan anses vara i förebyggande syfte.

I *Vona v. Hungary* fastslår Europadomstolen vidare att det är viktigt att särskilja politiska partier från andra föreningar. Detta är något som bör göras även i svensk rätt. Ett av föreningsfrihetens främsta syfte är att främja den fria åsiktsbildningen och därmed demokratin genom att politiska partier ska kunna verka. Långt ifrån alla föreningar har emellertid en sådan stor påverkan på den fria åsiktsbildningen. Terroristorganisationer vill tvärtom avskaffa den fria åsiktsbildningen. Andra föreningar än politiska partier kan såklart ha ett stort värde för den fria åsiktsbildningen, men en bedömning av en förenings påverkan bör göras från fall till fall och påverka dess skyddsvärde.

### **4.3 Hur en ändring i grundlagen kan formuleras**

Formuleringen av en ändring i grundlagen kan med fördel inspireras av den i EKMR, då den innebär en mer flexibel lag som kan anpassas bättre efter sin tid. Att lägga till ändamålet statens eller den allmänna säkerheten hade medfört att ett deltagandebrott skulle vara en tillåten begränsning då det bidrar till att motverka terrorism vilket i sin tur är ett hot mot staten och den allmänna säkerheten. Att återigen använda ett system med uppräknings av preciserade undantag leder till problem som i detta fall och till en lag som har svårt att möta utmaningarna i moderna och föränderliga samhällen.

### **4.4 Sammanfattning och slutsats**

Ett deltagandebrott utgör en begränsning av föreningsfriheten eftersom det påverkar människors faktiska möjligheter att verka inom en förening. Denna uppfattning är i linje med lagrådets. Ett deltagandebrott bör dock vara en tillåten begränsning av föreningsfriheten och föranleda en ändring av grundlagen, då intresset av att motverka terrorism i detta fall väger tyngre än att ha en praktiskt taget obegränsad föreningsfrihet.

Grundlagen bör ändras eftersom hotet från terroristorganisationer ser helt annorlunda ut idag och för att de främsta syftena med föreningsfriheten är att skydda den fria åsiktsbildningen och arbetarrörelsen, vilket inte hade påverkats av ett deltagandebrott. Föreningsfriheten har en

extra stark ställning i Sverige som gör att dess motstående intressen bortses från. Vidare finns i många andra länder, som också är demokratiska stater och på många sätt liknar Sverige, deltagandebrott eller möjligheter till upplösning av antidemokratiska föreningar. Det finns intressen som ibland måste väga tyngre än föreningsfriheten även i Sverige. Detta stämmer överens med tanken om demokratins självförsvar: ibland för att skydda demokratin behöver vissa rättigheter begränsas, som att i detta fall införa ett deltagandebrott. Denna tankegång förs mer utomlands.

Hotet från terrorism har under 2000-talet utvecklats till ett helt annat än vad det varit tidigare och därför krävs ny lagstiftning. Ibland är inte det mest effektiva sättet att skydda demokratin på att ha ett totalt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna, utan ibland görs det bäst genom att införa effektiva lagar för att motverka antidemokratiska rörelser.

## 5. Käll- och litteraturförteckning

### 5.1 Källor

#### Offentligt tryck

##### Utredningsbetänkanden

SOU 1941:20 Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen.

SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning.

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter, regeringsformen.

SOU 1991:75 Organiserad rasism: delbetänkande.

SOU 2019:49 En ny terroristbrottslag.

Ds 2017:62 Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

##### Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen.

Prop. 2005/06:11 Maskeringsförbud.

Prop. 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering.

##### Övrigt riksdagstryck

Lagradsremiss *Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation*, 28 februari 2019.

Lagrådets yttrande angående ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, utdrag ur protokoll vid sammanträde 20 mars 2019.

Dir. 2019:39 Förbud mot rasistiska organisationer.

#### Elektroniska källor

Geller, Judit och Gergely, Dezideriu, *Vona v Hungary: Freedom of association and assembly can be restricted to protect Minority Rights*, Strasbourg Observers, 2013-08-07,

<https://strasbourgobservers.com/2013/08/07/vona-v-hungary-freedom-of-association-and-assembly-can-be-restricted-to-protect-minority-rights/> besökt 2019-12-03.

Wikén, Erik, *Hovrätten i Åbo förbjuder NMR i Finland*, SVT Nyheter, 2018-09-28,

[www.svt.se/nyheter/utrikes/hovratten-i-abo-forbjuder-nmr-i-finland](http://www.svt.se/nyheter/utrikes/hovratten-i-abo-forbjuder-nmr-i-finland) besökt 2019-11-27.

SÄPO, *Bedömning av terrorhotet för 2019*, 2019-03-22,  
[www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-03-22-bedomning-av-terrorhotet-for-2019.html](http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-03-22-bedomning-av-terrorhotet-for-2019.html) besökt 2019-12-11.

Eklund, Henning, *NMR i Finland förbjuds i väntan på HD-dom*, Svenska dagbladet, 2019-03-28, [www.svd.se/finlandska-hd-forbjuder-nazistiska-nmr](http://www.svd.se/finlandska-hd-forbjuder-nazistiska-nmr) besökt 2019-12-04.

Holmberg, Carina, *NMR-dom överklagas – prövas i hovrätten*, Sveriges Radio, P4 Göteborg, 2019-11-15, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=104&artikel=7344664> besökt 2019-11-28.

## 5.2 Litteratur

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, Norstedts Juridik AB, u.o. 2015.

Eka, Anders och Hirschfeldt, Johan och Jermsten, Henrik och Svahn Starrsjö och Kristina, *Regeringsformen - med kommentarer*, andra upplagan, Karnov Group Sweden AB, Stockholm, 2018.

Lind, Johan, *Föreningsfriheten på arbetsmarknaden - seminarium anordnat av Rättsfonden 15–16 oktober 1982*, Rättsfonden, Liber/Allmänna förlag, u.o. 1983.

Nergelius, Joakim, *Komparativ statsrätt*, sjunde upplagan, Juristförlaget i Lund, 2009.

Nergelius, Johan, *Konstitutionellt rättighetskydd - svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, första upplagan, Norstedts juridik AB, Stockholm, 1996.

Näav, Maria och Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Studentlitteratur AB, Lund, 2018.

Strömberg, Håkan, *Grundlag och medborgarrätt*, Bröderna Ekstrands Tryckeri AB, Lund  
1974.

## **6. Rättsfallsförteckning**

### Sverige

Göteborgs tingsrätt, mål nr: B 3046–18, dom 2019-10-25.

### Europadomstolen

*Vona v. Hungary*, no. 35943/10, ECHR 2013-IV.