JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Felicia Smith

Föreningsfriheten, terrorlagstiftningen och demokratins gränser

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: vt 2020

Innehåll

SUMMARY 1

SAMMANFATTNING 2

FÖRKORTNINGAR 3

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund 4

1.2 Syfte och frågeställning 5

1.3 Avgränsningar 6

1.4 Teori 6

1.5 Metod och material 6

1.6 Forskningsläge 7

1.7 Uppsatsens disposition 7

2 FÖRENINGSFRIHETEN I RF

2.1 Historisk bakgrund och allmänt om RF 8

2.2 Föreningsfriheten 8

2.3 Begränsningar av föreningsfriheten 9

3 FÖRENINGSFRIHETEN I EKMR

3.1 Bakgrund och allmänt om Europadomstolens tolkningsprinciper 12

3.2 Föreningsfriheten i EKMR 13

3.3 Europadomstolens bedömningar rörande föreningsfriheten 14

4 KRIMINALISERING AV DELTAGANDE I TERRORORGANISATION

4.1 Terrorbrottslagstiftning i Sverige 17

4.2 Kriminaliseringens syfte och principer 18

4.3 Bakgrund, behov och utredningens förslag 19

4.4 Debatt 21

5 ANALYS OCH SLUTSATSER

5.1 Förslaget och föreningsfriheten i RF 23

5.2 Förslaget och föreningsfriheten i EKMR 25

5.3 Straffrättsligt syfte och behov 26

5.4 Inverkan på de grundläggande fri- och rättigheterna 27

6 SAMMANFATTNING 30

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING 31

RÄTTSFALLSFÖRTECKNING 34

Summary

The freedom of association safeguards the right to join and form groups, political parties, and organisations but also to act within these groups for various purposes. It is of great importance to the political system and a democratic society. This essay aims to discuss the scope of the freedom of association in the Swedish constitution and the European convention on human rights and investigate if the proposition in Sweden to criminalize participation in a terrorist organisation complies with the legal possibility of restriction of said right.

Firstly, the legal framework for the right of association within the Swedish constitution and the European convention is described, then the possible restrictions are discussed in relation to the proposition. Further on the proposition is discussed from a perspective of the principles within criminal law and the implication for the fundamental rights and freedoms. The essay finds that the proposition would constitute an unlawful breach of the right of association within the Swedish law but not according to the European convention. The essay also finds that it is difficult to find a balance between the interest of security and safeguarding democratic society without those same measures in turn posing a risk to the liberal democracy. To conclude, questions of this kind should be given plenty of consideration and measures and legislation should be adopted with due precaution.

Sammanfattning

Föreningsfriheten skyddar rätten att sammansluta sig och verka i föreningar, partier, organisationer och ekonomiska sammanslutningar. Den är således av viktig för demokratin, det politiska systemet och samhället i stort. Denna uppsats undersöker föreningsfrihetens gränser i relation till det svenska lagförslaget att kriminalisera deltagande i terrororganisation till syfte att se om förslaget går att genomföra utan att föreningsfriheten begränsas på ett icke tillåtet sätt. Finna en laglig balans mellan å ena sidan ett rättfärdigat intresse av att motverka och straffa terrorism, å andra sidan principen om föreningsfrihet av stor vikt för det demokratiska samhället.

Först kartläggs rättsläget för föreningsfriheten i regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR). Därefter undersöks vilka begränsningar som är rättsligt tillåtna och om förslaget kan anses passa in under dessa. Vidare diskuteras detta ur ett straffrättsligt perspektiv och allmänt utifrån de grundläggande fri- och rättigheternas ställning i samhället idag.

Sammanfattningsvis framträder att föreningsfriheten är starkt skyddad i svensk rätt medan den i EKMR främst är till för att skydda politiska partier och organisationer samtidigt som sammanslutningar med odemokratiska syften inte skyddas på samma sätt. Förslaget att kriminalisera deltagande i terrororganisation skulle således innebära en begränsning av föreningsfriheten, dessutom kan relevansen av en sådan reglering ifrågasättas i ljuset av existerande lagstiftning. Generellt är det svårt att finna balansen mellan att skydda de demokratiska värdena och samtidigt inte utarma dem. En viss försiktighet bör generellt kunna förordnas för lagstiftning om tvångsåtgärder och kriminaliseringar för att inte riskera att utarma rättsstaten.

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Ds 2017:62	Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terrororganisation
EKMR	Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Finansieringslagen	Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall
FN	Förenta nationerna
RF	Regeringsformen (1974:152)
Rasdiskrimineringskonventionen	FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
Rekryteringslagen	Lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet
Terroristbrottslagen	Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott
Terrorismrambeslutet	EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF)
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kan lagstiftning skräddarsys så att det skapas ett ”perfekt” och säkert samhälle? Å ena sidan med de friheter och rättigheter som anstår en liberal demokrati, å andra sidan med tydliga ramar och regler som stänger ute det som är farligt och fel i den rådande normens ögon. Icke önskvärda grupper och beteenden motverkas genom paragrafer och praxis, utan att de grundläggande fri- och rättigheterna hotas. Att vara passiv mot icke önskvärda grupper är demokratiskadligt, samtidigt kan det även skada demokratin att införa förbud och begränsningar för dessa grupper. Samhällsdebatten och vissa politiska förslag som yttrats på sista tiden har till viss del kretsat kring denna paradox. Det kan handla om rasistiska och extremistiska organisationers rätt att existera eller demonstrera, eller det som kommer vara fokus i denna uppsats; förslaget om kriminalisering av deltagande i terrororganisation.

I januari 2020 röstade riksdagen igenom förslaget att kriminalisera samröre med terrororganisation.[1] Handlingar som syftar till att främja, stärka eller understödja en terrororganisation ses numera som terroristbrott. Ursprungligen innehöll förslaget en ytterligare kriminalisering, kriminalisering av deltagande i terrororganisation. Detta slopades efter kritik från Lagrådet att det skulle strida mot föreningsfriheten. Regeringen vill även fortsatt införa en kriminalisering av deltagande i terrororganisation och i så fall ändra på grundlagen för att kunna göra det.[2]

Nästan 20 år efter 11 september-attackerna och startskottet för kriget mot terrorismen, efter Islamiska statens kalifat och terrorangrepp i europeiska

[1] Riksdagen, ’Ja till straffansvar för samröre med terroristorganisationer (JuU13)’< https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-sarskilt-straffansvar-for-samrore-med-en_H701JuU13> (besökt 2020-05-17)
[2] Intervju med Svt 27 januari 2020 https://www.svt.se/nyheter/morgan-johansson-lagradet-sa-att-det-strider-mot-foreningsfriheten (besökt 2020-05-25)

städer har det införts ett flertal kriminaliseringar och lagskärpningar riktade mot hotet från terrorismen. Bekämpandet av terrorismen ställer frågan ovan på sin spets. Å ena sidan en avskyvärd företeelse som skapar stor skada, död och sorg och som kräver åtgärder. Å andra sidan de grundläggande rättigheterna som måste balanseras mot säkerhetsintresset.

Det är tydligt hur det finns en konflikt i dagens samhälle där rättsstatens principer och det liberala samhällets grundstenar av öppenhet och medborgerliga rättigheter ställs mot åtgärder för att stävja hotet från terrorismen. Åtgärder för att försvara det demokratiska samhället kan om det tas för långt riskera att principerna istället utarmas till en illusion. Det är även den vidare diskussion denna uppsats hoppas kunna föra utifrån föreningsfriheten och förslaget av kriminalisering av deltagande i terrororganisation. Var går gränsen där åtgärderna för att skydda demokratin istället underminerar den?

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsen undersöker och diskuterar konflikten mellan de medborgerliga fri- och rättigheterna och de begränsningar av dessa som en allt mer omfattande terrorlagstiftning kan innebära. Mer specifikt undersöks förslaget om kriminalisering av deltagande i terrororganisation i Ds 2017:62 och de implikationer det skulle kunna ha för föreningsfriheten i RF 2 kap. 1 § 5p samt EKMR art. 11.

Uppsatsens syfte är att utreda om kriminalisering av deltagande i en terrororganisation går att genomföra och hur det skulle te sig i praktiken. Från detta analyseras förslaget även ur ett straffrättsligt perspektiv. Ambitionen är även att diskutera detta förslag i ljuset av de grundläggande rättigheterna och de demokratiska grundprinciperna. Detta för att besvara frågeställningen; vad innebär en kriminalisering av medverkan i terrororganisation för de grundläggande fri- och rättigheterna och hur skulle den förhålla sig till föreningsfriheten i RF samt EKMR?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen har avgränsats till att undersöka hur föreningsfriheten är uppbyggd i RF samt EKMR och diskutera den utifrån Ds 2017:62 och diskussionen utredningen mötte. Utgångspunkten och det centrala är den konstitutionella regleringen kring föreningsfrihet men även den straffrättsliga aspekten kommer beröras och diskuteras.

1.4 Teori

Uppsatsen använder huvudsakligen en rättsdogmatisk metod där de traditionella rättskällorna kommer användas för att analysera gällande rätt. Den rättsdogmatiska metoden har valts eftersom uppsatsen syftar till att utreda och analysera föreningsfrihetens tillämpning och omfattning i relation till förslaget att kriminalisera deltagande i terrororganisation. Den rättsdogmatiska metoden är passande eftersom metoden går ut på att kritiskt granska och kartlägga gällande rätt med utgångspunkt i rättskällorna och då uppsatsens huvudsakliga fokus är att utreda rättsläget i förhållande till ett konkret problem.[3] Rättsdogmatiken syftar således till att rekonstruera en rättsregel eller söka lösningen på ett rättsligt problem genom att applicera rätten. Detta görs genom analys av lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin.[4]

1.5 Metod och material

I denna uppsats kommer förhållandet mellan dels föreningsfriheten och möjliga begränsningar av denna och förslaget att kriminalisera medverkande i terrororganisation belysas och analyseras genom olika rättskällor. Rättskällor som används är nationell och internationell lagstiftning och praxis, förarbeten samt doktrin. Genom dessa kommer denna uppsats tolka gällande rätt och vilken effekt ett genomförande av en kriminalisering av medverkan i terrororganisation skulle innebära.

---

[3] Kleineman (2018) s. 21.
[4] Ibid.

Allmän information om föreningsfriheten i svensk rätt och i EKMR, till exempel dess syfte, begränsningar och utformning återfinns i nästan all litteratur på den konstitutionella rättens område och dessa används i samklang för att få en helhetsbild. För analysen och argumentationen kring förslaget används Ds 2017:62, Lagrådets kritik från den 20 mars 2019 samt även övrig doktrin som Joakim Nergelius artikel.
För bakgrund till den svenska terroristlagstiftningen används främst artiklar av Iain Cameron, Anna Johnsson Cornel och Per Ole Träskmark.

1.6 Forskningsläge

Föreningsfriheten och dess begränsningsmöjligheter har tidigare diskuterats i relation till införandet av vissa begränsningar i fackföreningars rätt till stridsåtgärder (2010) och när det infördes regler om insyn i finansiering av politiska partier (2017).[5] Inför regeringens förslag att kriminalisera deltagande i terrororganisation och efter Lagrådets avstyrkande av detta förslag har det även uppkommit nya inlägg kring detta som kommer diskuteras nedan. Den konstitutionella rätten och EKMR är ständigt aktuella och berörs ofta i juridisk forskning.

1.7 Uppsatsens disposition

Uppsatsen redogör först för hur föreningsfriheten ter sig i RF samt EKMR, samt vilka begränsningar av den som är tillåten eller vad som anses vara en kränkning av den. Vidare kommer detta ställas mot förslaget och kriminaliseringsprinciperna i svensk rätt. Slutligen lyftas till en mer allmän diskussion om hur den konstitutionella rätten påverkas av politiska strömningar och särskilt lagstiftning mot terrorism.

[5] Bull & Sterzel (2019) s. 67.

2 Föreningsfriheten i RF

2.1 Historisk bakgrund och allmänt om RF

Den konstitutionella rätten ligger till grund för statsskicket, anger de grundläggande bestämmelserna för hur landet ska styras och sätter den normativa gränsen för statsmakten.[6] Sveriges konstitution återfinns i de fyra grundlagarna där RF är den centrala, men inbegriper även oskrivna principer, tolkningar och praxis.[7]

De svenska grundlagsfästa fri- och rättighetsreglerna återfinns främst i 2 kap. RF samt i TF och YGL. EKMR gäller sedan 1995 som lag i Sverige[8] och genom RF 2 kap. 19 § finns ett förbud mot konventionsstridig normgivning. Efter Lissabonfördraget 2009 blev även EU-stadgan rättsligt bindande och fick fördragsstatus.[9]

2.2 Föreningsfriheten

Flertalet av RF:s bestämmelser om fri- och rättigheter syftar till att skydda och värna möjligheten till politisk verksamhet och offentliga meningsyttringar. Detta eftersom det ansetts att inga kraftiga övergrepp kan ske eller tillåtas fortgå i ett samhälle som tillåter fri information och fri debatt.[10]

Rättigheterna i RF:s 2 kap. 1 § benämns som de positiva opinionsfriheterna, rätten till föreningsfrihet men även religionsfrihet, mötesfriheten och demonstrationsfriheten.[11] De syftar till att säkerställa den grundläggande rätten att möta andra för diskussioner, planerande, och genomförande av

[6] Derlén m.fl. (2016) s. 28.
[7] Ibid. s. 29.
[8] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
[9] Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. ”Inledning” Lexino 2020-04-17.
[10] Isberg & Eliason, Grundlagarna, kap 2 de grundläggande fri och rättigheterna Karnov 2020-04-17.
[11] Isberg & Eliason, Grundlagarna, kap 2 de grundläggande fri och rättigheterna Karnov 2020-04-17.

gemensamma mål.[12] Att kunna samlas i politiska partier, grupper eller för demonstrationer är grundläggande för den parlamentariska demokratin och således väger vikten av dessa rättigheter tungt.[13]

Föreningsfriheten i RF 2 kap. 1 § 5p. omfattar ”att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften”. Den skyddar både rätten att vara medlem i och bilda olika former av föreningar och sammanslutningar, även föreningar som har endast ekonomiskt syfte.[14] Tillfälliga och mer lösa samlingar av personer med liknande intressen faller inte in under friheten men om det finns ett minimum av organisation och varaktighet är det en förening enligt RF.[15] Föreningsfriheten omfattar privaträttsliga subjekt, partier, bolag och ekonomiska föreningar.[16] Vikten av en väl fungerande föreningsfrihet är således stor för demokratin, det politiska livet och samhället i stort då den omfattar och möjliggör allt från politiska partier, ekonomiska föreningar till fackföreningar.

2.3 Begränsningar av föreningsfriheten

Begränsningar i rättighetsskyddet är nödvändiga och det väsentliga är snarare vem som får begränsa och vilka krav som kan ställas på dessa regler. Detta eftersom ett alltför långtgående rättighetsskydd är orimligt i praktiken då det kan inkräkta på andra värden i samhället eller missbrukas och istället användas för att hota demokratin.[17] Av RF:s förarbeten framgår det att alla regler som påverkar en enskilds möjlighet att utnyttja sina rättigheter inte behöver innebära en begränsning av den i grundlagens mening. Begränsning åsyftar istället främst kriminalisering eller åtgärder som innebär fysiskt tvång.[18] Det kan även vara uppenbart att en reglering, även om det har betydelse för utövandet i praktiken, inte avser det skyddsområde som en rättighet rör. Här lyfts fram att kriminalisering av förskingring inte kan sägas

[12] Derlén m.fl. (2016) s. 365.
[13] Ibid.
[14] Nergelius (2020) s. 522.
[15] Bull & Sterzel (2019) s. 66.
[16] Derlén m.fl. (2016) s. 371.
[17] Bull & Sterzel (2019) s. 92.
[18] Ibid.

strida mot yttrandefriheten.[19] Hänsyn behöver även tas till om regleringen har sådan begränsande effekt att den borde ses som en rättighetsbegränsning även om syftet bakom eller sanktionen i sig inte skulle lett till samma bedömning. Detta diskuterades till exempel i lagstiftningsärendet om maskeringsförbud som även om det inte direkt kunde sägas inkräkta på demonstrationsfriheten i praktiken kunde innebära att personer tvingades avstå från att delta. Därför behövde frågan bedömas enligt reglerna om rättighetsbegränsning i RF.[20]

De rättigheter som kan begränsas kan beskrivas ha en kärna respektive en utkant.[21] Kärnan är den del som utgör rättighetens centrala aspekter. Att inkräkta på den skulle innebära att rättigheten utarmas eller i princip blir fiktiv och rättighetsbegränsningar får inte påverka detta kärnområde.[22] Var gränsen går bedöms från fall till fall och utifrån de bakomliggande intressen som rättigheten är tänkt att skydda.[23]

Föreningsfriheten får begränsas genom lag enligt RF 2 kap. 20 §, vidare gäller särskilda begränsningar i 24 §. För att kunna begränsa föreningsfriheten gäller även de mer allmänna krav i 21 § samt endast genom det speciella förfarandet i 22 §. Ändamålet med begränsningen måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle, det får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (proportionalitetsbedömningen). Begränsningen får aldrig gå så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.[24] I proportionalitetsbedömningen vägs det allmänna intresset mot det enskilda intresset genom tre moment. Först bedöms om åtgärden kan bidra till det önskade resultatet, ifall det får ett jakande svar bedöms om det finns mindre

[19] Bull & Sterzel (2019) s. 92.
[20] Ibid. s. 93.
[21] Derlén m.fl. (2016) s. 270.
[22] Ibid.
[23] Ibid.
[24] Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 21 § Lexino 2020-04-24.

ingripande alternativ och sist en mer allmän bedömning av om vinsterna med åtgärden överväger det intrång som det innebär.[25]

Enligt RF 2 kap. 24 § 2st får föreningsfriheten vidare endast begränsas när det gäller (1) sammanslutningar av militär eller liknande natur eller (2) för att förhindra förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller liknande förhållande. Det finns inga andra begränsningsmöjligheter än de uppräknade.[26] Enligt grundlagsmotiven har möjligheten att förbjuda militärliknande förening koppling till brottsbalkens bestämmelse om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § BrB. Bestämmelsen har hittills inte diskuterats i relation till terrororganisationer men enligt vissa bedömare skulle detta kunna vara en framtida möjlighet.[27] Den andra begränsningen infördes för att Sverige fullt ut skulle uppfylla FN:s rasdiskrimineringskonvention från 1966 men det har inte utnyttjats.[28]

I förarbetena till RF anges att bestämmelsen inte kan tolkas så att annars brottslig verksamhet som utförs av en enskild tillåts om den istället utförs i föreningsform. Men det är samtidigt förbjudet att ställa upp hinder för att viss verksamhet alls förs i en sammanslutning, detta eftersom delar av även en kriminell organisation kan vara lovlig.[29] Det enda uttryckliga undantaget som tillåts är för militära föreningar med hänvisning till att brottsbalkens bestämmelse om kårverksamhet annars skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten.[30]

Sammanfattningsvis ger RF uttryck för en snäv tolkning av vad som är en tillåten begränsning av föreningsfriheten och föreningsfriheten kan anses ha ett starkt skydd i svensk rätt.

---

[25] Bull & Sterzel (2019) s. 95.
[26] Derlen m.fl (2016) s. 373.
[27] Jfr Nergelius (2019) s. 523; Lagrådets protokoll 20 mars 2019 s. 16.
[28] Nergelius (2019) s. 523.
[29] Prop. 1975:76:209 s.113.
[30] Prop. 1975:76:209 s.114.

3 Föreningsfriheten i EKMR

3.1 Bakgrund och allmänt om Europadomstolens tolkningsprinciper

Europarådet utvecklade EKMR som byggde på FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna men även innehöll regler som innebar konkreta förpliktelser för konventionsstaterna.[31] Kontrollsystemet för att konventionsstaterna efterlever konventionen bygger dels på en rättslig kontroll genom Europadomstolen, dels på att enskilda individer kan föra talan inför domstolen om en medlemsstat inte respekterar de fri- och rättigheter som anges i konventionen.[32]

Domstolen utgår från den dynamiska tolkningens princip vilket innebär att konventionen ses som ett levande instrument som ska tolkas i ljuset av samhälls- och rättsutvecklingen. Konventionen ska också ses som en helhet så att en konventionsförpliktelse inte kommer i konflikt med en annan. Proportionalitetsprincipen är också relevant i de bedömningar där lagstiftaren eller rättstillämparen ska göra en avvägning mellan intresset av att uppehålla skyddet för den enskilde och intresset av att kunna göra nödvändiga inskränkningar i detta skydd för att tillgodose det allmänna intresset. En annan viktig aspekt är den bedömningsmarginal (*margin of appreciation*) enligt vilken den nationella lagstiftaren och rättstillämparen ges ett visst utrymme att göra de bedömningar som krävs för den inhemska situationen utan att det blir ett konventionsbrott.[33]

Mänskliga rättigheter skyddar inte endast de individer och grupper som av samhället i stort kan anses som önskvärda och positiva utan även de med åsikter och mål som kan framstå som omoraliska och provocerande.[34] Men

[31] Derlen m.fl (2016) s. 256.
[32] Ehrenkrona (2016) s. 9.
[33] Ehrenkrona (2016) s. 18.
[34] Derlén m.fl. (2016) s. 295.

för att förhindra att dessa rättigheter utnyttjas för att utarma och hota demokratin finns i konventionen en ”säkerhetspärr ” i art.17. Den anger att inget i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon att bedriva handlingar som syftar till att utplåna eller otillåtligt inskränka fri- och rättigheterna i konventionen.[35]

3.2 Föreningsfriheten i EKMR

Art. 11.1 anger att ”var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen”. Artikeln skyddar både församlingsfriheten och föreningsfriheten inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till en fackförening.[36] Artikeln skyddar främst rätten att ansluta sig till och vara medlem och verksam i en förening utan inblandning från myndigheter.[37] Både politiska partier och sammanslutningar som driver politiska, ekonomiska, sociala eller andra frågor omfattas. Offentligrättsliga organisationer eller yrkesorganisationer som är etablerade i lag och där medlemskap för yrkesutövning är obligatoriskt omfattas inte.[38] Konventionens föreningsbegrepp är autonomt i förhållande till det nationella rättssystemet och hur den klassificeras i den nationella rättsordningen är inte bindande för Europadomstolens bedömning.[39]

För att föreningsfriheten ska få begränsas gäller stöd i lag, ett legitimt ändamål och att åtgärden är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det måste även vara en lämplig åtgärd, en koppling mellan vad man vill uppnå och den åtgärd som man vill införa och viss sannolikhet att den ger det önskade resultatet (proportionalitetsbedömningen).[40] Inskränkningar kan ske med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande

[35] Derlén m.fl. (2016) s. 296.
[36] Ehrenkrona (2016) s. 155.
[37] Ehrenkrona (2016) s. 157.
[38] Derlén m.fl. (2016) s. 372.
[39] Ibid.
[40] Derlén m.fl. (2016) s. 286.

av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra människors fri- och rättigheter EKMR Art.11.2.

3.3 Europadomstolens bedömningar rörande föreningsfriheten

I fallet *United communist party of Turkey mot Turkiet*[41] klargjorde domstolen att det faktum att ett partinamn innehåller ordet ”communist” eller att partiets politiska program skiljer sig från det staten förordnar inte i sig är tillräckligt för att förbjuda partiet. Den turkiska staten hade förbjudit partiet på grund av att det proklamerade separatism och skapandet av en kurdisk stat. Däremot fanns det inget i partiets stadgar eller partiprogram som enligt domstolens bedömning antydde att partiet hade som mål att underminera de konstitutionella grunderna för staten eller splittra den. Partiets mål var snarast att ge kurderna en särskild ställning och förbudet mot partiet kunde således inte rättfärdigas.[42]

I fallet *Refah Partisi (wellfare party m.fl) mot Turkiet*[43] gjorde istället domstolen bedömningen att den turkiska statens upplösning av ett parti var rättfärdigad. Det största politiska partiet i landet, verksamt under 14 år och medlem av koalitionsregeringen sedan ett års tid hade upplösts av den turkiska konstitutionsdomstolen. Bakgrunden till den turkiska domstolens beslut var ett antal uttalanden från partimedlemmar som antydde att partiet såg våld som en lösning för att nå sina politiska mål samt att partiet ville införa sharialagar.[44] Detta var inget som fanns i partiprogrammet utan baserades på ett antal uttalanden och handlingar från partimedlemmar.[45] Eftersom partiet inte distanserat sig från de medlemmar som uttalat sig eller handlat på detta

[41] *United communist Party of Turkey m.fl. mot Turkiet* [GC], no. 19382/92 , 30 januari 1998.
[42] Derlén m.fl. (2016) s. 374.
[43] *Refah Partisi (wellfare party) m.fl. mot Turkiet* [GC], no. 41340/98, 9 april 2003.
[44] Derlén m.fl. (2016) s. 374.
[45] *Refah Partisi (wellfare party) m.fl. mot Turkiet* [GC], no. 41340/98, 9 april 2003 p. 100-110.

sätt kunde däremot dessa även tillskrivas partiet.[46] Europadomstolen bedömde även att sharialagstiftning ,eftersom den inte accepterar pluralism, stred mot principen om sekularism i den turkiska konstitutionen och de grundläggande demokratiska värden som konstitutionen är tänkt att skydda.[47]

Fallet *Vona mot Ungern*[48] rörde en militaristisk och nationalistisk organisation vars mål var att skydda ungerska traditioner och kultur. En ungersk domstol upplöste organisationen med hänvisning till dess rasistiska målsättningar och eftersom dess marscher och militära symbolspråk syftade till att skapa en hotfull atmosfär av nära förestående våld. Organisationen hade en vaktstyrka med uniformerade medlemmar som bar armbindlar med nazistiska anspelningar, de gjorde salut och paraderade likt militärer.[49] De genomförde även marscher genom byar med övervägande romsk befolkning och ansåg att ”etniska ungrare” behövde skyddas mot ”zigensk kriminalitet.[50] Europadomstolen fann att upplösningen av organisationen var förenlig med konventionen. Organisationens ändamål var baserat på rasism och den lag och ordning de förespråkade var även den rasistisk i sin kärna.[51] Europadomstolen ansåg att staten inte kunde krävas invänta faktiska våldsamheter utan att hot om nära förstående våld kunde vara tillräckligt. Dock påpekades även att enstaka förordande av icke-demokratiska principer inte är tillräckligt för att förbjuda en organisation.[52]

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Europakonventionens begränsningsmöjligheter är mer generösa mot staten än den svenska regleringen. Bedömningsmarginalen är ändock relativt liten när det gäller staternas rätt att begränsa föreningsfriheten, särskilt när det gäller politiska partier. På grund av föreningsfrihetens vikt för demokratin och att pluralism är en viktig aspekt kräver förbud eller upplösning av politiska partier starka

---

[46] *Refah Partisi (wellfare party) m.fl. mot Turkiet* [GC], no. 41340/98, 9 april p. 110-115.
[47] Derlén m.fl. (2016) s. 374.
[48] *Vona mot Ungern*, no. 35943/10, 9 juli 2013.
[49] *Ibid* p. 10-14.
[50] *Ibid p.* 14.
[51] *Ibid.* p. 56-72.
[52] *Ibid.* p. 67-69.

skäl.[53] Även mer administrativa hinder och regleringar har dömts som kränkning av föreningsfriheten av domstolen.[54]

När det gäller andra slags organisationer utgår domstolens bedömning av begränsningens tillåtlighet utifrån om centrala konstitutionella värden kan hotas av organisationen. De demokratiska rättigheterna ska få maximalt genomslag, men detta får samtidigt inte leda till att demokratins grundvalar hotas.[55] Våld eller hot om våld som politisk metod eller del av en organisation gör domstolen mindre benägen att skydda utövandet av dessa rättigheter.[56]

[53] Ehrenkrona (2016) s. 157.
[54] Ehrenkrona (2016) s. 157.
[55] Derlén m.fl. (2016) s. 375.
[56] Derlén m.fl. (2016) s. 374 f.

4 Kriminalisering av deltagande i terrororganisation

4.1 Terrorbrottslagstiftning i Sverige

Sverige har sedan 2003 en terroristbrottslag, till stor del för att genomföra EU:s terrorismrambeslut. De gärningar som straffbelades i rambeslutet var redan straffbelagda i svensk rätt och i förarbetena diskuterades om ytterligare lagstiftning var nödvändig.[57] Regeringens bedömning blev att det krävdes ett särskilt brott i form av terroristbrott för att genomföra rambeslutet samt uppfylla dess syfte.[58] Dessutom ansågs det viktigt att signalera att terroristbrott är ett allvarligare brott i sig än exempelvis mord eller mordbrand.[59]

Det som karaktäriserar ett terrorbrott i lagens mening är att det ska vara ett allvarligt angrepp där syftet är att rasera grundläggande principer om rättstatlighet och demokrati. Det innefattar förutom en straffbar gärning[60] både ett objektivt och subjektivt rekvisit. Det objektiva rekvisitet är att en gärning till sin art ska kunna allvarligt skada en stat eller en organisation såsom EU eller FN.[61] Det subjektiva rekvisitet ligger i att avsikten med gärningen ska vara att injaga allvarlig fruktan i en befolkning alternativt folkgrupp. Att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation från att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd. Eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.[62]

[57] Cameron & Cornell (2017) s. 711.
[58] Ibid.
[59] Ibid.
[60] T.ex. mord, människorov, kapning, grov misshandel, se 3 § terroristbrottslagen.
[61] Cameron & Cornell (2017) s. 713.
[62] Träskmark (2007) s. 107.

Förutom terroristbrottslagen finns även finansieringslagen som straffbelägger finansiering av terrorism samt rekryteringslagen där offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott är kriminaliserat.[63] Sedan en ändring 2016 inbegriper den lagen även kriminalisering av terrorresor.[64]

4.2 Kriminaliseringens syfte och principer

Syftet med en kriminalisering är att samhället genom att använda sitt yttersta maktmedel, straffet, ska visa att ett beteende inte är önskvärt samt peka ut beteendet som extra klandervärt.[65] Då kriminaliserande är den mest ingripande åtgärden, kostnadskrävande och inte alltid så effektivt bör det användas med försiktighet och endast för de mest klandervärda handlingarna för att upprätthålla straffsystemets brottsavhållande verkan.[66]

I straffrättsutredningen[67] utarbetades fem principer för riktlinjer för kriminalisering:

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett godtagbart skyddsintresse.
2. Det beteende som kriminaliseringen avser ska orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld bör träffas av straffansvar.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet (proportionalitet).[68]

Vid kriminaliseringar av förstadier till brott måste beteendet som kriminaliseringen riktas mot ha en viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda.[69] Ju högre skyddsintresse desto större avstånd kan accepteras mellan det beteende som ska kriminaliseras och skyddsintresset.[70]

---

[63] Cameron & Cornell (2017) s. 711.
[64] Cameron & Cornell (2017) s. 727.
[65] SOU 2013:38 (del 2) s. 423.
[66] Ibid.
[67] SOU 2013:38 *Vad bör straffas*.
[68] SOU 2013:38 (del 2) s. 498.
[69] SOU 2013:38 (del 2) s 485.
[70] SOU 2013:38 (del 2) s. 485.

Kriminaliseringar kan beskrivas som att samhället hotar med straff för att ett visst beteende inte ska ske, det har ett allmänpreventivt syfte. Varje enskild kriminalisering måste inte vara effektiv men systemet som helhet måste ha en viss effektivitet.[71] Existensen av ett straffsystem kan påvisas ha påtagliga allmänpreventiva verkningar medan marginella ändringar av repressionsnivån generellt eller för vissa brottstyper inte har påvisats ha någon allmänpreventiv effekt.[72] Forskningen visar att förändringar av straffsystemet måste antas ha mindre påverkan på laglydigheten än exempelvis upptäcktsrisk, risk att bli straffad eller upptäckt, informell social kontroll, arbetsförhållanden, socialgruppstillhörighet med mera.[73]

Enligt direktiven ska kriminaliseringar alltså användas med försiktighet. Samtidigt används kriminallagstiftningen och kriminaliseringar flitigt av politiker, inte minst i frågan om terrorbrott eller annan allvarlig brottslighet, för att visa på handlingskraft. Detta kan delvis förklaras med att det hos allmänheten finns en tro på att strängare straff har betydelse för minskad kriminalitet vilket skapar en press på politikerna. Det viktiga blir då att försöka kommunicera att man tar en fråga på allvar och att ge utryck för värderingar snarare än att åtgärderna ska ha allmänpreventiv effekt.[74]

4.3 Bakgrund, behov och utredningens förslag

Efter terrorattentatet i Stockholm den 7 april 2017 meddelade regeringen att de skulle tillsätta en snabbutredning för kriminalisering av deltagande i terrororganisation.[75] Den tidigare bedömningen att lagstiftningen om osjälvständiga brottsformer redan täcker det här området ansågs inte längre vara gällande och uppdraget var att undersöka om det behöver införas ett särskilt straffansvar för den som deltar eller på annat sätt stöder en terrororganisation.[76]

[71] Jareborg & Zila (2017) s. 77.
[72] Ibid. s. 80.
[73] Ibid. s. 79.
[74] Jareborg & Zila (2017) s. 82.
[75] Ds 2017:62 s. 1.
[76] Ds 2017:62 s. 41.

Frågan om straffansvar för deltagande i kriminell organisation har vid ett antal tillfällen övervägts men inte lett till någon lagstiftning.[77] Frågan diskuterades bland annat av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m.[78] Argumenten mot införande har mestadels baserats på att befintlig kriminalisering, kriminalisering av försök, förberedelse, medverkan och stämpling (osjälvständiga brottsformer), redan träffar de handlingar som begås inom en kriminell organisation. När Sverige genomförde terrorismrambeslutet genom terroristbrottslagen, ansåg regeringen att det inte behövdes kriminaliserande av deltagande i terrororganisation eftersom befintlig rätt om osjälvständiga brottsformer redan straffbelägger på ett tidigare skede än vad rambeslutet krävde.[79] De flesta EU-länderna har dock infört kriminalisering av medlemskap i terrororganisation. Norge har sådan lagstiftning sedan 2013.[80]

Utredningen av straffansvaret för deltagande i terrororganisation föreslog att deltagande i en terrororganisations verksamhet straffbeläggs genom två nya straffbestämmelser om deltagande i och samröre med en terrororganisation i rekryteringslagen. Straffansvaret ska omfatta deltagande i en terrororganisations verksamhet. Terrororganisation definieras i rekryteringslagen. [81]

Som anledning till att ytterligare kriminalisering behövs anfördes bland annat att för att effektivt kunna förhindra terroristbrott krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är så utformad att den på ett trovärdigt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda gärningar som har anknytning till terrorism.[82] Med ytterligare kriminalisering ämnar man fånga upp de som förvisso deltar och stöttar en terrororganisation men som inte direkt utför terrorbrott. Eftersom

[77] Ibid.
[78] SOU 2000:88 Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd.
[79] Ds 2017:62 s. 38.
[80] Ds 2017: 62 s.8.
[81] Ds 2017:62 s. 10.
[82] Ds 2017:62 s. 77.

stödfunktioner underlättar för andra delar av organisationen att begå faktiska terrorhandlingar utgör även stödfunktioner terrorism. Bilförare, sjukvårdare eller kockar är lika skyldiga som de som strider eftersom de underlättar och frigör resurser.[83]

Utredningens mening var att detta inte skulle strida mot föreningsfriheten då den ”rimligtvis inte [kan] tolkas så att den skyddar sammanslutningar av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet”[84]. Till stöd för denna bedömning anförs att i förarbetena till RF uttrycks det att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än det syfte som ur demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga.[85] Utredningen tar också upp att det i förarbetena anförs att en föreskrift som inte avser det område som skyddas av RF uppenbart inte kan ses som en rättighetsbegränsning.[86] Eftersom föreningsfriheten i utredningens mening endast gäller lovliga organisationer skulle en kriminalisering av deltagande i (olovlig) terrororganisation alltså inte inkräkta på den.

4.4 Debatt

Förslaget fick kritik i Lagrådets remiss den 20 mars 2019. Deras bedömning landar i att förslaget i sin dåvarande form skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten.[87] De anförde att enligt RF:s ordalydelse begränsas inte grundlagsskyddet till enbart lovlig verksamhet. Vidare anförde de att den befintliga kriminaliseringen om olaglig kårverksamhet, som ansetts kräva ett särskilt undantag i lagtexten, snarare pekar på att ett sådant implicit undantag inte kan tolkas in under regleringen. Det finns visst stöd i förarbetena för en sådan inskränkning men i Lagrådets bedömning är det endast vagt och motsägelsefullt medan det finns andra förarbetsuttalanden som tydligt talar

[83] Cameron & Cornell (2017) s. 730.
[84] Ds 2017:62 s. 100.
[85] Prop. 1975/76:209 s. 139.
[86] Ds 2017:62 s. 87.
[87] Lagrådets protokoll den 20 mars 2019 s. 5.

emot den tolkning som finns i förslaget.[88] Sammanslutningar med olovlig verksamhet har aldrig tidigare ansetts sakna föreningsfrihetens skydd. Föreningsfriheten skulle därigenom bli beroende av innehållet i vanlig lag och dess definition av laglig verksamhet vilket skulle riskera att göra skyddet illusoriskt.[89]

Nergelius menar att Lagrådet i sin bedömning har helt rätt i sak.[90] Han stödjer även deras distinktion mellan deltagande i en terrororganisations verksamhet i förslaget och tidigare godkända lagändringar som kriminaliserat finansiering till vissa organisationer. Ett deltagandeförbud skulle rikta sig direkt mot själva utövandet av rättigheten, rättighetens kärna, medan den tidigare godkända regleringen i finansieringslagen endast haft indirekt rättighetsbegränsande effekter på föreningsfriheten.[91]

Cameron och Cornel argumenterar för att den metod som regeringen använder för att stödja sin tolkning med fokus på negativt definierade rättigheter ”öppnar otvivelaktigt ett stort handlingsutrymme för lagstiftaren. Av principiella skäl bör man vara försiktig med att anta att det finns implicita begränsningar i rättigheter som redan är formulerad med uttryckliga begränsningar” [92]. De menar att det finns argument för att en snäv kriminalisering inte skulle strida mot hur föreningsfriheten är formulerad i RF om man utnyttjar det tillåtna undantaget i 2 kap. 24 § RF men att det kan vara svårt att argumentera för att alla terrororganisationer ägnar sig åt förföljelse av folkgrupp eller är en förening av militär natur även om Islamiska staten har gjort det.[93]

[88] Lagrådets protokoll av den 20 mars 2019 s. 6-10.
[89] Lagrådets protokoll av den 20 mars 2019 s. 15 f.
[90] Nergelius (2019) s. 525.
[91] Nergelius (2019) s. 525.
[92] Cameron & Cornell (2017) s. 731.
[93] Cameron & Cornell (2017) s. 733.

5 Analys och slutsatser

5.1 Förslaget och föreningsfriheten i RF

Till stöd för utredningens bedömning att föreningsfriheten endast gäller lovliga organisationer finns vissa uttalanden i förarbetet till RF. Det uttrycks att kriminellt beteende inte kan tillåtas endast för att det förs i en förening, och att som remissinstanser uttryckt ligger det i sakens natur att skyddet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som ur en demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga.[94] Uttalandet om kriminellt beteende kan dock även tolkas så att föreningsfriheten inte skyddar kriminella från att polisen ska ingripa bara för att de för verksamheten i en förening, men att man inte får ställa upp hinder för att alls föra verksamheten i föreningsform. Detta eftersom delar av verksamheten kan vara lovlig. Sammanhanget till det andra uttalandet är ingressen till RF:s kapitel 2 och som exempel till detta beskrivs att bestämmelserna om svindleri inte kan sägas strida mot yttrandefriheten. I en helhetstolkning blir det alltså inte entydigt att det stödjer att även de andra rättigheterna endast ges till lovlig verksamhet.

Att olovliga militära organisationer däremot uttryckligen undantas stödjer att andra, förvisso olovliga, föreningar ändå har föreningsfrihetens skydd. Varken dess ordalydelse eller merparten av förarbetena stödjer förslagets tolkning att föreningsfriheten endast sträcker sig till ”lovliga organisationer”. Det finns alltså mer övervägande argument för att det istället är Lagrådet och den övriga doktrinens mening som stämmer.

Än viktigare för varför en sådan tolkning är problematisk är att grundlagsskyddet för föreningsfriheten då skulle underställas vanlig lagstiftning och den styrande politikens definition av vad som är lovlig verksamhet och ett lagligt syfte. Detta är något som diskuteras i förarbetena till RF, dock i relation till mötesfriheten, och ifall den i grundlagen ska

[94] Prop. 1975:76:209 s. 139.

begränsas till endast lovliga möten. Detta avvisas eftersom den då skulle göras beroende av den vanliga lagstiftningen.[95] Att avvisa det för en rättighet gör det inte troligt att det skulle vara en outtalad tanke för en annan. Grundlagen syftar till att ge en rättslig ram till den övriga lagstiftningen och ge ett långtgående skydd för vissa rättigheter. Att begränsa föreningsfriheten till endast lovliga organisationer skulle således inskränka på detta.

Det problematiska är alltså kanske inte kriminaliserandet av deltagande i terrororganisation i sig utan att regeringens tolkningsmetod öppnar för ytterligare inskränkningar framöver. Även om det är okontroversiellt att förbjuda terrororganisationer som Islamiska staten skulle tolkningen att föreningsfriheten endast skyddar lovlig verksamhet öppna upp för att andra organisationer, i gråzonen mellan ibland rättfärdigad civil olydnad och otillåtet beteende även de kunna förbjudas.

Vad skulle en kriminalisering av deltagande i terrororganisation då innebära för föreningsfriheten i RF? Enligt den tolkningsmetod som regeringen använde i lagrådsremissen hade det alltså eventuellt kunnat öppna för att endast lovliga organisationer tillåts och alltså underställa föreningsfriheten definitionen av laglig organisation och verksamhet i den övriga lagstiftningen. Även om Sveriges grundlag är relativt lätt att ändra är det mer av en bromskloss än det vanliga lagförfarandet och det är naivt att tro att det i Sverige aldrig skulle kunna bli en situation där till exempel ett parti tar makten och bestämmer vilka andra partier som därefter är lovliga eller inte.

Sammanfattningsvis, även om det kan tyckas logiskt och moraliskt rätt att endast lovliga verksamheter och föreningar som förespråkar demokratiska värden och respekt för grundläggande rättigheter ska skyddas av föreningsfriheten, finns det inte stöd för regeringens tolkning i vare sig ordalydelsen, förarbeten eller syftet bakom bestämmelsen.

[95] Prop 1975:76:209 s. 47.

5.2 Förslaget och föreningsfriheten i EKMR

Kriminaliseringsförslaget uppfyller konventionens krav på lagstöd och att inskränkningen ska vara för ett legitimt ändamål eftersom det är för att skydda både statens och den allmänna säkerheten och förebygga brott. Dessutom finns art. 17 för staterna att luta sig mot när det gäller att begränsa anti-demokratiska rörelsers friheter. Dock kan proportionaliteten och nödvändigheten i åtgärden kritiseras, det kan ifrågasättas om det verkligen skulle vara den minst ingripande åtgärden för att lösa problemet och om det finns belägg för att det skulle ge det önskade resultatet. Speciellt med tanke på att det är en stor inskränkning och skulle innebära ett totalt förbud av en organisation som även kan utföra delvis lovlig verksamhet som exempelvis sjukvård.

Praxis visar att EKMR innebär ett långgående skydd för politiska partier och föreningar som har en funktion i det demokratiska systemet. Dock kan även politiska partiers rätt till föreningsfrihet begränsas om deras aktiviteter och uttalanden istället kan innebära ett hot för demokratin som i fallet *Refah partisi m.fl. mot Turkiet*. Om det inte är ett politiskt parti är det lägre tröskel för vad som kan föranleda att föreningsfriheten får begränsas. En organisation som brukar våldsamma metoder, inte förespråkar konventionens andra centrala värden eller hotar dessa kommer inte skyddas av Europadomstolen.

I *Vona mot Ungern* tillät domstolen att Ungern upplöste en organisation och alltså helt inskränkte dess föreningsfrihet just för att organisationen inte respekterade de grundläggande rättigheterna och innebar ett hot för en minoritets säkerhet. Det krävdes inte att våldet realiserats utan hot om nära förestående våld som är så allvarligt att det skulle underminera de grundläggande principerna för demokratin var tillräckligt för att staten skulle få agera.[96] Terrororganisationer som brukar våld och förespråkar anti-demokratiska värden som Islamiska staten kan alltså inte förvänta sig att få

[96] *Vona mot Ungern*, no. 35943/10, 9 juli 2013, p. 57.

sina rättigheter skyddade av EKMR. Frågan blir snarare hur en organisation ska kategoriseras som en otillåten terrororganisation då domstolen även visade i *Vona mot Ungern* att endast enstaka förespråkanden av icke-demokratiska principer och våld inte är tillräckligt.

Sammanfattningsvis, eftersom Europadomstolen tillåter begränsningar av föreningsfriheten för organisationer som brukar våld och inte respekterar konventionens centrala värden blir den samlade bedömningen att en kriminalisering av deltagande i terrororganisation inte skulle strida mot föreningsfriheten i EKMR:s och Europadomstolens mening.

5.3 Straffrättsligt syfte och behov

Det finns ett värde i att som stat visa att man ser alla aspekter av terrorism som något avskyvärt och inte tillåtet beteende. Särskilt gentemot den egna befolkningen, brottsoffer och deras anhöriga och som ett uttryck den rådande samhällsmoralen. Det finns dock redan omfattande kriminaliseringar av olika aspekter av terrorism och terrororganisationers beteende. Enligt principen att kriminaliseringar bör ske med försiktighet kan alltså ytterligare kriminalisering ifrågasättas.

Merparten av de handlingar som skulle träffas med denna lagstiftning är redan kriminaliserade genom bestämmelserna om medverkan, försök och förberedelse, och problemet ligger snarare på resurser och bevissvårigheter än att man tidigare inte kunnat straffbelägga dessa beteenden. Desto större avstånd mellan kriminaliserande av förstadiet till brott och den faktiska gärningen desto försiktigare bör man vara. Att regeringen genom sin reglering vill se hela organisationen som odelbar och därför att det ska vara lika straffbart att som exempelvis kvinna resa ner med sin man och sköta hem och hushåll som att medverka i stridigheter gör att det blir just deltagandet som är det som blir kriminaliserat. Detta inkräktar tydligt på föreningsfrihetens kärna i jämförelse med den tidigare tillåtna finansieringslagen där det inte gjorde det.

En genomgång av förslaget utifrån kriminaliseringsprinciperna visar att det förvisso rör ett godtagbart skyddsintresse och att beteendet, i förlängningen, kan orsaka skada på det aktuella skyddsintresset. Men det finns även ett värdefullt motstående intresse i föreningsfriheten och det är inte säkert att det är den mest effektiva metoden för att komma tillrätta med beteendet. Andra mer förebyggande sociala åtgärder kanske skulle vara mer effektiva på lång sikt.

5.4 Inverkan på de grundläggande fri- och rättigheterna

Vad skulle en kriminalisering av medverkan i terrororganisation innebära för de grundläggande fri- och rättigheterna? Konstitutionella rättigheter kan beskrivas som en brandvägg mellan individens grundläggande rättigheter och politikens ambitioner.[97] Ibland måste de ge vika för andra samhällsintressen eller andra kolliderande rättigheter men utgångspunkten måste vara att de ska realiseras i största möjligaste mån utifrån vad som är praktiskt och rättsligt möjligt.[98] Men detta beror även på hur man ser på dessa grundläggande fri- och rättigheter och möjliga begränsningar av dem. Är de ”konstanta” och borde stå över allt i egen rätt oavsett hur samhället förändras eller är en grundläggande del i hur de definieras att de balanseras mot andra värden och statens säkerhet? Om begränsningsmöjligheterna ska ses som en politisk kompromiss för att staten ens garanterar några rättigheter eller om de är en integrerad bild av en väl grundlagd teori om de civila rättigheterna kan argumenteras vara en öppen fråga som beroende på ideologi kommer ge olika svar.[99]

Med Derléns ord kan den konstitutionella rättens område beskrivas som det område som tydligast speglar de samhällsfrågor vi brottas med i vår tid.[100]

---

[97] Derlén m.fl. (2016) s. 254.
[98] Derlén m.fl. (2016) s. 254.
[99] För en intressant diskussion av detta se artikel av Waldron (2003) s. 197.
[100] Derlén m.fl. (2016) s. 257.

Kampen mot terrorismen och svårigheten att finna en balans mellan säkerhetsintressen och individens rättigheter är en sådan arena. Diskussionen om möjligheten att förbjuda rasistiska eller nationalistiska organisationer är en annan. Yttrandefrihet och demonstrationsfrihet för icke-demokratiska budskap är en tredje. Lyfter man det till en mer allmän nivå kan detta beskrivas som problemet med ”demokratins självförsvar”. Historien och nutiden visar att demokratin aldrig är tryggad utan måste skyddas och värnas kontinuerligt. Dock kan skyddet, som i åtgärderna som används i bekämpandet av terrorismen, leda till långtgående ingrepp mot den enskilda individens rättigheter. Frågan blir alltså hur långt detta skydd kan tillåtas gå utan att det utarmar de grundläggande rättigheter och friheter till den grad att de även hotar demokratin, som ju till stor del karakteriseras av just dessa fri- och rättigheter.[101]

I en studie där forskare och människorättsaktivister undersökt hur långt en stat kan gå för att skydda säkerhetsintressen utan att hota yttrandefriheten fann de att hotet bör vara verkligt och konkret för att motivera regleringar av det fria ordet, vilket torde vara en rimlig allmän utgångspunkt.[102] Att begränsa de grundläggande fri-och rättigheterna kan förhindra en händelse som annars skulle kunna innebära fara, men det skulle samtidigt öka statens makt, och det kan argumenteras att därigenom kan den makten användas skadligt. Att skydda de grundläggande fri och rättigheterna är inte endast att värna om friheter som vi särskilt vill upphöja. Det är även en uppdelning av makt som i förlängningen visar en förståelse inför att statens makt inte alltid används som det är tänkt och kan vara benägen att utnyttja.

En begränsning av en grundläggande rättighet kan bara tillåtas om den inte inkräktar på rättighetens kärna. Föreningsfriheten är viktig i ett samhälle eftersom den möjliggör att samlas och möta andra för diskussionen och verkande mot ett gemensamt mål. Det bakomliggande intresset är, såsom för de andra opinionsfriheterna, att möjliggöra fri åsiktsbildning och ett

[101] MSB (2014) s. 45
[102] MSB (2014) s. 47

demokratiskt och pluralistiskt samhälle. Att kriminalisering av deltagande i terrororganisation skulle träffa just kärnan i föreningsfriheten är alltså problematiskt. Vägen som förslaget visar är ett tydligt exempel av hur en åtgärd för att skydda samhället och demokratin istället skulle kunna riskera att öppna för att underminera den.

6 Sammanfattning

Vad blir då svaret på den inledande frågan; vad innebär en kriminalisering av medverkan i terrororganisation för de grundläggande fri- och rättigheterna och hur skulle den förhålla sig till föreningsfriheten i RF samt EKMR? Förslaget att kriminalisera deltagande i terrororganisation skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten enligt svensk rätt men inte EKMR.
Även om det finns moraliska skäl och en vits av att som samhälle fördöma alla aspekter av terrorism kan relevansen och effekten av en sådan åtgärd ifrågasättas och är det då verkligen rimligt att tumma på rättighetsskyddet och inskränka på eller förändra föreningsfriheten för att kunna åstadkomma detta?

Även om åtgärderna i ett första led kanske inte ses som något annat än positiva och med liten inverkan för ”den vanlige medborgaren” öppnar det för att i det längre loppet leda till minskade friheter och svagare skydd för de grundläggande rättigheterna för alla. Den relativa nyttan en sådan kriminalisering kan innebära verkar stå sig slätt mot de negativa och problematiska effekter det skulle kunna innebära på den konstitutionella rätten och rättighetsskyddet.
Som utryckt av Per Ole Träskmark ”Terrorism går inte att lagstifta bort. Däremot kan det som kallas rättsstaten lätt förintas genom ny lagstiftning”[103].

[103] Träskmark (1987) s. 461.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden:
SOU 2013:38 *Vad bör straffas*
SOU 2000:88 *Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd*
SOU (2019:49) *En ny terroristbrottslag*
Ds 2017:62 *Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation*

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

Övrigt:

Riksdagen, ’Ja till straffansvar för samröre med terroristorganisationer (JuU13)[< https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-sarskilt-straffansvar-for-samrore-med-en_H701JuU13> (besökt 2020-05-17)

EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF)

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

Litteratur

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, Regeringsformen: en kommentar, 4 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2019

Derlén M., m.fl., Konstitutionell rätt. Wolters Kluwer 2016

Ehrenkrona, Carl Henrik, *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna: en kommentar,* Karnov Group, Stockholm, 2016.

Isberg Magnus & Marianne Eliason, Grundlagarna – en kommentar. Nordstedts juridik. (Juno) [elektronisk].

Jareborg, Nils & Zila, Josef, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2017.

Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152), kommentar, Lexino (Juno) [elektronisk]

Kleineman Jan, *Rättsdogmatisk metod* i Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 2:a. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2018

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Rapport (2014) *Att värna om den demokratiska rättsstaten*. Tillgängligt på <https://rib.msb.se/filer/pdf/27379.pdf> besökt 2020-05-15

Tidskrifter

Cameron Iain & Anna Jonsson Cornel, *Terroristbrott – en översikt*, SvJT 2017, s. 709-733

Nergelius, Joakim, *Regeringen, Lagrådet, nazister och terrorister – om tillåtna, förbjudna och olämpliga inskränkningar av föreningsfriheten*, JT Nr 2 2019/20, s. 521-529

Träskman, Per Ole, *Brottsligheten och dess bekämpande – en reflektion om verkliga hot och hotbilder*, SvJT häfte 1 2007, s. 101-121

Träskman, Per Ole, *Skräckbrottslingar och brottsskräck*, NTfK 1986, s. 452-464

Waldron Jeremy, Security and Liberty: The image of balance, The Journal of Political Philosophy: Volume 11, Number 2, 2003, pp. 191–210

Övrigt

Lagrådet, protokoll sammanträde 20 mars 2019. Tillgängligt på <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2019/03/Ett-s%C3%A4rskilt-straffansvar-f%C3%B6r-deltagande-i-en-terroristorganisation.pdf> besökt 2020-05-09

SR P1 Konflikt *En kamera i varje gathörn* (2019) av Robin Olin, producent Sally Henriksson, sändes 25 Maj 2019 [radioprogram]. Sveriges Radio

Svt (2020) https://www.svt.se/nyheter/morgan-johansson-lagradet-sa-att-det-strider-mot-foreningsfriheten. [elektronisk] Sveriges television. Hämtat 2020-0525

Lagtext

Regeringsformen (1974:152)

Brottsbalken (1962:700)

Lag (2003:148) om straff för terroristbrott

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Lag (2003:148) om straff för terroristbrott

Lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Lag (2010:229) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469

Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

United communist Party of Turkey m.fl. mot Turkiet (GC) no.19382/92 30 januari 1998

Refah Partisi (wellfare party) m.fl. Mot Turkiet (GC) no. 41340/98 9 april 2003

Vona mot Ungern no. 35943/10 9 juli 2013