



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Marianna Nasr

Bör medlemskap i terroristorganisationer kriminaliseras?

- En redogörelse för terroristmedlemmars
föreningsfrihet

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT 2020

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Forskningsöversikt, metod och material	6
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Disposition	10
2 TERRORISTORGANISATIONER OCH TERRORISTMEDLEMMAR I SVERIGE	11
2.1 Vem klassas som en terroristmedlem?	11
2.2 Vad utgör en terroristorganisation?	11
2.3 Vilket hot utgör terroristorganisationer idag?	14
2.3.1 Islamistiskt motiverad terrorism	14
2.3.2 Högerextremistiskt motiverad terrorism	16
2.3.2.1 Är NMR en terroristorganisation?	16
3 ALLMÄNT OM FÖRENINGSFRIHETEN	19
3.1 Europeisk rätt	19
3.2 Föreningsfriheten i regeringsformen	19
3.2.1 Olovlig kårverksamhet	20
3.2.2 När kan föreningsfriheten begränsas?	22
4 NYA LAGAR OCH LAGFÖRSLAG KRING TERRORISTORGANISATIONER	24
4.1 Deltagande i terroristorganisationer	24
4.1.1 Lagförslagets förenlighet med föreningsfriheten	25
4.2 Samröre med terroristorganisation	27
4.2.1 Skillnaden mellan samröresbrottet och deltagandebrottet	29

5	SLUTSATS OCH ANALYS	30
5.1	Föreningsfriheten för terroristmedlemmar	30
5.2	Föreningsfrihetens framtid	31
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	34

Summary

Sweden's National center of terrorist threat assessment group (NCT) states that the threat of terrorism against Sweden is still increased. Terrorism and terrorist organizations pose a threat to the democratic society and the government of Sweden aims to protect its country from terrorist organizations by limiting their freedom of association.

This essay aims to describe the extent and limits of freedom of association which is enjoyed by members of terrorist organizations. The essay also aims to further discuss the future of their freedom of association by studying the recent efforts that have been made in the fight against terrorism. Such efforts consist of recent law adjustments that criminalize every involvement with a terrorist organization and the proposal by the Department of Justice that aims to criminalize any activity that occurs within a terrorist organization.

Freedom of association in Swedish law has an almost absolute form. The freedom of association protects both the right to create associations and the right to any activity within such association. Criminal activity within the association will, however, still result in legal consequences.

This essay's results conclude that there is no need to limit the freedom of association for members of terrorist organizations since there is already thorough legislation that takes aim at the criminal activity that could occur within a terrorist organization. Furthermore, the NCT states that the threat of lone terrorist offenders who have been radicalized by social media is a bigger threat than that of a terrorist organization committing terrorist crimes. With that said there is still a high probability that terrorist organization members' freedom of association will be limited in the future since the government of Sweden deems it as necessary to prevent terrorism.

Sammanfattning

Sveriges terrorhotnivå ligger på en fortsatt förhöjd risk enligt Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT). Terrorism och terroristorganisationer upplevs som ett hot mot samhället och den svenska regeringen vill motverka terrorismen genom att motverka terroristorganisationernas organisationsrätt. Uppsatsen avser att redogöra för föreningsfriheten för terroristmedlemmar i Sverige genom att studera den nuvarande regleringen av föreningsfriheten samt dess begränsningar. Vidare kommer även föreningsfrihetens framtid för terroristmedlemmar att undersökas genom att titta på den nya lagändringen som kriminaliserar samreöre med terroristorganisationer och Justitiedepartementets förslag om kriminalisering av deltagande i terroristorganisationer.

Föreningsfriheten i regeringsformen är närmast absolut utformad och skyddar rätten för var och en att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Den skyddar även organisationens verksamhet och deltagandet i denna verksamhet. Kriminella handlingar som begås inom organisationens ramar är dock inte straffria.

Slutsatsen som dras i uppsatsen är att det inte finns något behov av att införa en begränsning av terroristorganisationers föreningsfrihet. Detta med bakgrund av att det redan finns en omfattande reglering av terrorism som tar sikte på den typ av kriminalitet som kan uppkomma inom terroristorganisationer. Vidare har NCT gjort bedömningen att det är större risk att ett attentat begås av en ensamagerande gärningsperson med våldsbejakande övertygelse än av ett organiserat nätverk. Risken för att en begränsning i föreningsfriheten sker bedöms trots detta som hög eftersom regeringen fortsatt ser terroristorganisationer som ett stort hot.

Förkortningar

Deltagandebrott	Lagförslaget om kriminalisering av deltagande i terroristorganisatione enligt <i>Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation</i> , Ds 2017:62
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
EU	Europeiska Unionen
Finansieringslagen	Lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall
FN	Förenta nationerna
NCT	Nationellt centrum för terrorhotbedömning
NMR	Nordiska motståndsrörelsen
Rekryteringslagen	Lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet
Prop.	Proposition
Samröresbrott	2 b § Lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet
SOU	Statens offentliga utredningar
JK	Justitiekanslern
Terroristbrottslagen	Lag (2003:148) om straff för terroristbrott
Terrorismdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut

2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut
2005/671/RIF

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Terrordådet på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017 begicks av en man med starka sympatier för terroristorganisationen Islamiska Staten.¹ En ilska och rädsla hos den svenska befolkningen väcktes naturligtvis efter terrordådet. Dessa känslor späddes på av att dagstidningarna samma år präglades av rubriker som *Föreningsfriheten skyddar svenska IS-terrorister*² och *För en svensk är det ok att vara terroristmedlem*³. Samtidigt har terrorhotet mot Sverige inte minskat, utan risken för terrorhotet är fortsatt förhöjd.⁴

I ett försök att bekämpa terrorismen och minska terrorhotet har regeringen bemyndigat Justitiedepartementet att utreda den straffrättsliga lagstiftningen kring terrorism.⁵ En rad lagförslag har lagts fram, bland annat lagförslaget att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation.⁶ Detta lagförslag ska, tillsammans med bearbetning av gällande rätt avseende föreningsfriheten, försöka klargöra vilken frihet att organisera sig som terroristmedlemmar åtnjuter.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att redogöra för föreningsfriheten för terroristmedlemmar i Sverige. Denna redogörelse kommer att inledas med att tydliggöra för vad som omfattas och skyddas av den nuvarande föreningsfriheten samt dess begränsningar. Vidare ska föreningsfrihetens framtid för terroristmedlemmar undersökas, detta genom att titta på den nya

¹ Stockholms tingsrätts dom mål nr B 4708-17 s. 8.

² <https://www.dn.se/nyheter/sverige/foreningsfriheten-skyddar-svenska-is-terrorister/>

³ <https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/3alkq/for-en-svensk-ar-det-ok-att-vara-terroristmedlem>

⁴ NCT:s Helårsbedömning 2020, s. 1.

⁵ SOU 2019:49 s. 3.

⁶ Ds. 2017:62 s. 1.

lagändringen som kriminaliserar samröre med terroristorganisationer (samröresbrott) och Justitiedepartementets förslag om kriminalisering av deltagande i terroristorganisationer (deltagandebrott).

För att uppnå uppsatsens syfte kommer följande frågeställningar besvaras:

1. Vad omfattas och skyddas av Sveriges nuvarande föreningsfrihet?
2. Vilka inskränkningar och begränsningar finns det i den nuvarande föreningsfriheten?
3. Hur ser framtiden ut för terroristmedlemmars föreningsfrihet?

1.3 Forskningsöversikt, metod och material

I skrivande stund finns det en mängd litteratur som redogör för föreningsfriheten i samband med att man behandlar regeringsformen och därmed de svenska grundlagarna och mänskliga rättigheter som *Regeringsformen – en kommentar*⁷ och *Svensk statsrätt*⁸, men inga av dessa litterära verk fokuserar specifikt på terroristmedlemmars föreningsfrihet. I de litterära verk där föreningsfriheten är huvudämnet rör det sig oftast om den fackliga föreningsfriheten, se verk som *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet*⁹ och *Föreningsfrihet och stridsåtgärder på arbetsmarknaden*¹⁰. Detta är naturligt med hänsyn till fackföreningars långa och väletablerade historia i Sverige. Redan så tidigt som under 1800-talet var fackföreningar väldigt pådrivande krafter inom landet.¹¹ Trots att litteraturen inte är inriktad specifikt på terroristmedlemmars föreningsfrihet har den underlättat besvarandet av frågeställningarna.

Det finns dock en del artiklar i juridiska tidskrifter som diskuterar föreningsfrihetens eventuella nackdelar som *Regeringen, Lagrådet, nazister*

⁷ Bull & Sterzel (2019).

⁸ Nergelius (2018).

⁹ Herzfeld Olsson (2003).

¹⁰ Hanau (1999).

¹¹ <https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/sverige>

och terrorister – om tillåtna, förbjudna och olämpliga inskränkningar av föreningsfriheten¹², Organisationsförbud och demonstrationsrätten¹³ och Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer — några rättsliga iakttagelser och en rättspolitisk spaning¹⁴ i relation till bland annat organiserad terrorism, rasism, nazism och politisk extremism.

Praxis för brottet olovlig kårverksamhet är begränsad och praxis för samröre med terroristorganisationer saknas ännu då lagen är ny och trädde i kraft den 1 mars 2020, detta försvårar studiet av praxis. För att uppfylla uppsatsens syfte kommer en rättsdogmatisk metod användas.¹⁵ Eftersom det ännu inte finns någon större mängd praxis på området kommer inte denna rättskälla att beaktas, däremot kommer uppsatsen att behandla den rättsliga regleringen av föreningsfriheten i regeringsformen och dess förarbeten.

Vidare kommer en rättsanalys göras av brotten samröre med terroristorganisation och olovlig kårverksamhet i relation till föreningsfriheten. Dessutom kommer även en rättssociologisk metod att användas för att undersöka ifall terroristmedlemmars föreningsfrihet utgör ett hot mot Sverige genom att studera empiriska källor i form av bland annat NCT:s helårsberättelser och Valmyndighetens valpresentation. Anledningen till att det använts en rättsociologisk metod beror på att den rättsdogmatiska metoden är en normativ vetenskap som inbegriper studiet av erkända rättskällor och kan därför inte ligga till grund för att redogöra för hur dagens terrorhot ser ut.¹⁶

Uppsatsen har använt sig av huvudsakligen primärkällor i form av rättskällor som lagtext och förarbeten samt doktrin. Däremot förekommer en del sekundärkällor som Expos granskning av NMR:s kampförberedande verksamhet, Sveriges Radios kartläggning av NMR:s medlemmar och

¹² Juridisk tidskrift Nr 2 2019/20 Debatt s. 521.

¹³ Juridisk tidskrift Nr 4 2019/20 Artikel s. 822.

¹⁴ <https://svjt.se/content/foreningsfrihet-och-forbud-av-rasistiska-organisationer-nagra-rattsliga-iakttagelser-och-en>

¹⁵ Korling, Fredric & Zamboni (2003) s. 24.

¹⁶ Korling, Fredric & Zamboni (2003) s. 207.

Sveriges Radios intervju med chefsanalytikern för Säkerhetspolisen. De två förstnämnda sekundärkällorna har använts eftersom en egen granskning av NMR:s kampförberedande verksamhet och en egen kartläggning av NMR:s medlemmar visserligen hade varit möjlig, men denna hade inneburit ett alltför betungande granskningsuppdrag som inte ryms inom uppsatsens tidsram och omfattning.

Den tredje sekundärkällan som har använts är Sveriges Radios intervju med chefsanalytikern för Säkerhetspolisen. Denna har använts eftersom Säkerhetspolisen i sina senaste årsböcker inte någonstans nämner NMR vid namn när de diskuterar högerextremistisk motiverad terrorism och inte heller nämns de uttryckligen i NCT:s helårsbedömning. Senast de omnämndes uttryckligen vid namn, istället för att benämnas indirekt genom diskussion kring högerextremism, var i 2008 års publikation.¹⁷ Intervjun med Sveriges Radio är publicerad 2018 och är därmed relevant i tiden och innehåller en för uppsatsen värdefull information om NMR som inte hade kunnat utläsas direkt från Säkerhetspolisens publikationer.

Ytterligare sekundärkällor som använts är de som anges i bakgrunden (avsnitt 1.1), nämligen en kolumn från Aftonbladet och en nyhetsartikel från Dagens Nyheter. Dessa har enbart använts för att illustrera att ämnet täckts av medier och därför har ett nyhetsvärde. Vidare illustrerar kolumnen i Aftonbladet även att föreningsfriheten för terroristmedlemmar för vissa upplevs som, för att använda kolumnistens uttryck, ”*konstig*” och uppseendeväckande.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsens kärna är att undersöka föreningsfriheten i relation till terroristmedlemmar och kommer därför inte att undersöka all svensk terrorlagstiftning som finns. En sådan utredning skulle kräva en uppsats av

¹⁷ Säkerhetspolisens årsbok 2008 s. 34.

betydligt större omfattning än denna. Av samma skäl kommer uppsatsen vara begränsad till förhållanden som hänför sig till Sverige. Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) kommer endast att behandlas i den mån den är relevant för uppsatsen, vilket är i begränsad omfattning då den svenska regleringen ger ett starkare skydd för föreningsfriheten än EKMR.¹⁸ Den Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kommer inte att behandlas eftersom stadgan ska tolkas i överensstämmelse med EKMR i den mån de överlappar varandra enligt stadgans artikel 52.3, därav kommer en separat behandling av stadgan inte vara nödvändig.¹⁹

Ytterligare en begränsning är att diskussion uteblir kring hur och huruvida de andra positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § regeringsformen, utöver föreningsfriheten, kommer att påverkas av straffbestämmelserna samröre med terroristorganisation, olovlig kårverksamhet och lagförslaget om deltagandeförbud i terroristorganisation. Detta trots medvetenhet kring att regleringar, regeländringar och begränsningar av föreningsfriheten eventuellt kan ha effekt på övriga opinionsfriheter också, detta med hänsyn till att de positiva opinionsfriheterna enligt förarbeten ska ses som en helhet.²⁰ Detsamma gäller diskussionen kring den eventuella effekten på rättigheterna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Uppsatsen kommer att skrivas med tyngdpunkt på föreningsfriheten som konstitutionell rättighet och därför ur ett konstitutionellt perspektiv. När straffbestämmelser som brotten samröre med terroristorganisationer och olovlig kårverksamhet kommer att behandlas i uppsatsen kommer detta därför inte att göras ur ett rent straffrättsligt perspektiv, detta innebär att diskussioner kring exempelvis legalitetsprincipen uteblir. Perspektivet är dessutom genomgående kritiskt i uppsatsen.

¹⁸ Se avsnitt 3.2.2 i jämförelse med avsnitt 3.1.

¹⁹ Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

²⁰ Prop. 1975/76:209 s. 104–105.

1.5 Disposition

Uppsatsen är indelad i fyra avsnitt. Det inledande avsnittet med rubriken *Terroristorganisationer och terroristmedlemmar i Sverige* avser förtydliga för läsaren vad begreppen ”terroristorganisation” och ”terroristmedlem” inbegriper, dessutom används empiri för att kartlägga terrorhotet mot Sverige idag för att få en djupare förståelse för varför lagstiftaren är intresserad av att reglera terrorism och terroristorganisationer.

Andra avsnittet kommer bestå av en deskriptiv del där ett de lege lata-perspektiv kommer att anläggas för att besvara de två första frågeställningar och därmed redogöra för gällande rätt avseende föreningsfriheten för terroristmedlemmar. Samma perspektiv kommer att anläggas för att redogöra för det tredje avsnittet som diskuterar lagförslaget om att kriminalisera deltagande i terroristorganisationer och de nya regleringarna i lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) som kriminaliserar samröre med terroristorganisationer.

Sista avsnittet kommer inledas med en sammanfattning av slutsatserna av uppsatsens redogörelse och därmed besvarande av uppsatsens första två frågeställningar. Därefter kommer den tredje frågan besvaras och diskuteras i en mer analytisk del med både ett lege ferenda-perspektiv med normativa anspråk sprungna ur rättskällorna och ett teoretiskt perspektiv som bygger på antaganden från det som redovisats i uppsatsen.

2 Terroristorganisationer och terroristmedlemmar i Sverige

2.1 Vem klassas som en terroristmedlem?

Uppsatsens syfte är att redogöra för föreningsfriheten för terroristmedlemmar, men för att kunna uppnå detta måste det först klargöras vilken grupp av människor som klassas som terroristmedlemmar. För att klassas som terroristmedlem i uppsatsens bemärkelse ska man vara medlem i en terroristorganisation. Terrorister, utan sådant medlemskap, räknas därmed inte in i denna definition. Vidare bör det uppmärksammas att definitionen ”terroristmedlem” inte heller ägnar att tillskriva alla terroristmedlemmar kriminella handlingar som terrorism. En terroristmedlem är inte nödvändigtvis en terrorist och behöver därmed inte ha gjort sig skyldig till försök, förberedelse, finansiering, stämpling eller medverkan av terrordåd. En terroristmedlem ska inte likställas med en terrorist. En terroristmedlem är i uppsatsens bemärkelse enbart en person med medlemskap i en terroristorganisation.

2.2 Vad utgör en terroristorganisation?

En naturlig följdfråga till det tidigare stycket är vad som utgör en terroristorganisation. En definition är att terroristorganisationer, precis som namnet avslöjar, är organisationer som ägnar sig åt terrorism. Denna definition är dock inte så simpel som den framstår vid en första anblick eftersom den resulterar till en hel del legitima följdfrågor som bland annat:

1. Vilken grad av organisering krävs det för att en grupp människor ska anses utgöra en terroristorganisation?
2. Vad klassas som terrordåd och terrorism?

3. Måste alla medlemmar, eller en viss andel av medlemmarna, i en organisation också vara terrorister för att organisationen ska klassas som en terroristorganisation?
4. Hur bekräftar man medlemskapet i en terroristorganisation - är en sympatisör till en terroristorganisation medlem i organisationen eller måste den inneha en mer aktiv roll i organisationen för att klassas som medlem?
5. Måste en organisation begå terrordåd för att klassas som en terroristorganisation eller räcker det med att de aspirerar och/eller konspirerar till att begå terroristhandlingar i framtiden?

Ovannämnda frågeställningar är väldigt svåra och kontroversiella att besvara och det finns för närvarande inte någon enhällig internationell definition av terrorism, vilket gör definieringen av terroristorganisationer än svårare. Inom EU har man däremot en gemensam definition av terroristbrott, denna återfinns i terrorismdirektivet i artikel 3.²¹ Denna definition är införd i svensk lag och återfinns i lag (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen). Definitionen av terroristbrott sker i två steg. Dels ska det röra sig om en gärning som återfinns i 3 § terroristbrottslagen (mord, dråp, grov misshandel, människorov m.m.), dels att gärningen ”*allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att*

1. *injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,*
2. *otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller*
3. *allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation”* (2 §). Om inte denna förutsättning är uppfylld är gärningen inte att klassas som terroristbrott och faller istället under reglering av brottsbalken.

I terrorismdirektivet finns det även en definition av begreppet

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

”terroristgrupp”, huruvida begreppet är synonymt med ”terroristorganisation” i terrorismdirektivets mening är oklart. I terrorismdirektivets artikel 2.3 definieras begreppet som en strukturerad (inte slumpartad) grupp bestående av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott.

En svensk definition av ”terroristorganisation” återfinns i rekryteringslagen. I denna definieras begreppet ”terroristorganisation” som *”en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.”* Uppsatsen kommer framöver använda denna definition av ”terroristorganisation”. Nämnvärt är att definitionen enbart är relevant för svenskt vidkommande och saknar därför internationell, och därmed EU-rättslig, relevans.

Vad som kan vara av intresse att nämna är att Sverige saknar en egen lista över vilka organisationer klassas som terroristorganisationer, däremot är detta något som återfinns inom EU²² och FN²³. Existensen av en lista över terroristorganisationer kan vara bra både ur ett nationellt och internationellt perspektiv. Genom listan kan terroristorganisationer uppmärksammas och därför bli lättare att känna igen och bekämpa. Bristen på en terroristlista kan resultera i förvirring över vad som klassas som en terroristorganisation i fall där den rättsliga definitionen är diffus vilket resulterar i rättsosäkerhet. Oklarheter kan uppstå kring när lagar som rör terroristorganisationer, som brottet samröre med terroristorganisationen, blir aktuella att tillämpa. Denna rättsosäkerhet lär dock minska i och med att praxis på området utvecklas.

²² <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

²³ https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list

2.3 Vilket hot utgör terroristorganisationer idag?

Enligt Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) ligger terrorhotnivån för år 2020 på en trea på en femgradig skala, vilket innebär att hotnivån för Sverige är fortsatt förhöjd. NCT är en permanent arbetsgrupp med personal från Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten med uppgift att strategiskt bedöma terrorhotet mot Sverige och svenska intressen. Bedömningarna görs på kort och lång sikt och de använder sig av en femgradig hotnivåskala för att ange hotnivån mot Sverige och svenska intressen.²⁴ Nivåstegen är följande: inget identifierat hot (1), begränsat hot (2), förhöjt hot (3), högt hot (4) och mycket högt hot (5).²⁵ Terrorhotnivån beslutas av säkerhetspolischefen som är Säkerhetspolisens generaldirektör.

I sin helårsbedömning för 2020 bedömer NCT att det främsta terrorattentatshotet utgörs av främst islamistiskt och högerextremistiskt motiverad terrorism. Vidare konstateras att de flesta terrorattentaten i västvärlden under de senaste åren har utförts av ensamagerande gärningspersoner som inspirerats av våldsbejakande extremistiska ideologier, propaganda och tidigare utförda attentat. Vidare uppges även att individuella omständigheter kan utgöra utlösande faktorer för att en person väljer att realisera en terrorattentatsavsikt, som exempelvis personliga motgångar, psykisk ohälsa eller omvärldshändelser som föranleder djup frustration.²⁶

2.3.1 Islamistiskt motiverad terrorism

Sverige utgör fortfarande ett legitimt mål för terrorattentat av våldsbejakande islamister både från Sverige och utomlands. Den islamistiskt

²⁴ <https://www.sakerhetspolisen.se/kontraterroism/nationellt-centrum-for-terrorhotbedomning.html>

²⁵ NCT:s Helårsbedömning 2020 s. 4.

²⁶ NCT:s Helårsbedömning 2020 s. 1.

motiverade hotbilden beskrivs i bedömningen av NCT sakna en sammanhållen lednings- och organisationsstruktur och uppges även sakna en gemensam nationell strategi för den terrorrelaterad verksamhet i Sverige. Den terrorrelaterade verksamhet som återfinns hos våldsbejakande islamister i Sverige, både hos vissa individer och grupper inom miljön, är direkt eller indirekt terrorstödande verksamhet till terroristverksamheten i andra länder i form av finansiering, rekrytering och radikaliserings. Vikten av terrorattentat mot Sverige är för våldsbejakande islamister generellt underordnad den terrorstödande verksamhet som bedrivs för terroristorganisationer i olika konfliktområden. Ifall terrorattentat sker i Sverige bedöms det troligen vara utfört av ensamagerande gärningsperson eller en mindre grupp våldsbejakande islamister.²⁷

Terrorhotet under 2019 är lägre än tidigare år eftersom antalet utförda attentat minskat, vilket i rapporten förklaras med att attraktionskraften och inspirationsförmågan minskat hos islamistiska terroristorganisationen Daesh (även benämnt med akronymen IS eller ISIS), detta eftersom de under senaste 2 åren upplevt ett flertal motgångar. Deras förmåga att styra externa terrorattentat från konfliktområden har också minskat, dock lär de enligt NCT försöka att återupprätta denna förmåga i framtiden.

Daesh, såväl som al-Qaida, använder våldsbejakande islamistisk propaganda, som sprids via sociala medier, för att radikalisera människor till att utföra terrorism i västvärlden. De flesta attentat i Europa har planerats och genomförts av personer som inte har tränat eller stridit med våldsbejakande grupper utomlands. De mest extremistiska våldsbejakande islamisterna stannar ofta och krigar i konfliktområdena än att självmant återvända till Sverige, återvändare från konfliktområden anses därför inte utgöra ett stort hot.²⁸

²⁷ NCT:s Helårsbedömning 2020 s. 2–4.

²⁸ NCT:s Helårsbedömning 2020 s. 1–2.

2.3.2 Högerextremistiskt motiverad terrorism

Högerextremistiskt motiverad terrorism i västvärlden har, till skillnad från den islamistiskt motiverade terrorismen, ökat under 2019. Terrorattentaten under 2019 utfördes av ensamagerande gärningspersoner med högerextremistiska motiv. Dessa gärningspersoner har inspirerats av tidigare attentat och fått sin övertygelse legitimerad genom kontakt med likasinnade via sociala medier. Framgången av nationalistiska och högerpopulistiska partier i flera västerländska länder har troligen lett till en tillväxt av högerextremister. Dessa högerextrema är övertygade om att det sker en kulturell och etnisk utrotning av svenskar som måste stoppas med våldsamma medel innan svenskarna fräntas sitt land. Det talas om ett ofrånkomligt raskrig som måste ske för att förbehålla Sverige svenskt eftersom politikerna i landet inte gör tillräckligt. Likt för den islamistiskt motiverade terrorismen konstaterar man i rapporten att den högerextremistiskt motiverade terroristhotet utgörs inte främst av en organisation med våldsbejakande ideal. Terrorattentatsavsikten hos fristående individer, eller föredetta medlemmar av en högerextrem grupp samt mindre grupper är mer påträngande än den från högerextrema organisationer.²⁹

2.3.2.1 Är NMR en terroristorganisation?

Nordiska motståndsrörelsen (NMR) är en öppet nazistisk organisation.³⁰ I valet 2018 fick de 2100 röster, cirka 0,03% av rösterna.³¹ I sitt partiprogram kan man utläsa att NMR ska verka för att *”Med alla tillgängliga medel [...] återta makten från den globala sionistiska eliten”* och alliera sig med stater och andra aktörer som *”kan vara behjälpliga i att störta denna globala världsordning”* samt *”Se till att ett anfall mot det nya Norden omedelbart ska ge ödesdigra konsekvenser för fienden”*. De talar om att bekämpa den rådande politiska makten, massinvandringen, mångkulturen och demokratin

²⁹ NCT:s Helårsbedömning 2020 s. 3–4.

³⁰ <https://xn--motstndsrrrelsen-llb70a.se/ideologi-politik/>

³¹ Valmyndighetens valpresentation 2018.

(som de menar är synonymt för *"sionistkontrollerade systemet i västvärlden och allt vad det står för"*), med *"alla tillgängliga medel"* vilket kan tolkas som att de uppmuntrar våld då ändamålet tycks helga alla medel.³² Ifall de väljer att attackera nordens fiender, som de skriver i sitt partiprogram med *"alla tillgängliga medel"* och dessa medel innefattar *"särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet"* är de att klassa som en terroristorganisation i enlighet med rekryteringslagen.

NMR tränar redan idag sina medlemmar att attackera med kniv och göra sig redo för raskriget.³³ Enligt Expos granskning ska de år 2017 vid 237 tillfällen ägnat sig åt kampförberedande verksamhet. Vidare har Sveriges Radio identifierat 178 av de mest aktiva medlemmarna i NMR och kommit fram till att varannan av dem är dömd för brott och var fjärde är dömd för våldsbrott under år 2017.³⁴ Att medlemmarna på egen hand begår brottslighet behöver däremot inte betyda att det är NMR som ligger bakom brotten och innebär därför inte att kriteriet för att klassas som terroristorganisation är uppfyllt.

Andelen kriminella i organisationen och det aggressiva partiprogrammet som talar om en kamp för nordens och mot demokratin kan dock väcka vissa legitima spekulationer om huruvida organisationen uppmuntrat och planerat denna brottslighet, visserligen inte offentligt men privat till sina medlemmar, och därför bör ses som delaktig till dem. Enligt Ahn-Za Hagström, chefsanalytiker på Säkerhetspolisen, förespråkar NMR brott i vissa fall och är farliga mot enskilda individer i samhället genom att de använder våld, hot och trakasserier. Dock menar Hagström att de inte är farliga mot rikets säkerhet då de inte har förmåga att genomföra sina avsikter i praktiken och därmed inte förmågan att *"hota demokratin eller*

³² Nordiska motståndsrörelsens partiprogram s. 11–12, 20–21.

³³ <https://expo.se/2018/04/h%C3%A4r-%C3%B6var-nazisterna-p%C3%A5-att-attackera-med-kniv>

³⁴ <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6890955>

*utöva så säkerhetshotande brottslighet att de kan ändra vårt demokratiska statskick”.*³⁵

³⁵ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sakerhetspolisen-om-de-valdsbejakande-extremisterna-inom-nordiska-motstandsrorelsen-farliga-mot-enskilda-men-inte-mot-rikets-sakerhet>

3 Allmänt om föreningsfriheten

3.1 Europeisk rätt

Föreningsfriheten i *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna* (EKMR) återfinns i artikel 11, där anges att ”Var och en har rätt till [...] föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen”. I samma artikel anges även när föreningsfriheten kan begränsas:

”Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.”

Den svenska regleringen ger ett starkare skydd av föreningsfriheten än den i EKMR. Detta med hänsyn till att det i regeringsformen ges två ändamål för när föreningsfriheten kan begränsas medan det i EKMR ges betydligt fler ändamål där begränsning kan bli aktuell. Mer om detta återfinns i avsnitt 3.2.2.

3.2 Föreningsfriheten i regeringsformen

Föreningsfriheten formuleras i 2 kap. 1 § punkt 5 i regeringsformen som ”Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad [...] föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften”. Rättigheten skyddar även föreningar med rent ekonomiskt syfte.³⁶ Syftet

³⁶ Prop. 1975/76:209 s. 112.

med föreningsfriheten är att möjliggöra sammanslutningar som ska verka gemensamt i olika syften. Legitimiteten i dessa syften är inget lagstiftaren lägger sig i att diskutera närmare då det i förarbeten inte uppges vara möjligt att skilja mellan olika legitima syftet beroende på hur viktiga dessa kan tänkas vara för den fria åsiktsbildningen i samhället.³⁷

Sammanslutningen behöver inte vara en juridisk person och föreningsfriheten innebär inte heller någon rätt för en sammanslutning att bli erkänd som en juridisk person.³⁸ I friheten ingår ett brett skydd för både ideella och ekonomiska sammanslutningar som exempelvis fackföreningar, politiska partier, bolag, ekonomiska föreningar som aktiebolag, konsument- och lantbrukskooperation, andra trossamfund än svenska kyrkan och övriga privaträttsliga sammanslutningar. Det krävs dock ett visst mått av organisation och beständighet för att det inte ska ses som en sammankomst och därmed falla under mötesfrihetsrätten.³⁹

Föreningsfriheten skyddar inte enbart sammanslutningar som sådant utan även verksamheten som bedrivs i dem.⁴⁰ Det innebär ett skydd för dess medlemmar att verka gemensamt inom ramen för sammanslutningen. Att verksamheten som bedrivs i dessa sammanslutningar är skyddade av föreningsfriheten innebär däremot inte att kriminella handlingar och verksamheter åtnjuter detta skydd.⁴¹ Föreningsfriheten öppnar inte upp för ett kringgående av straffbestämmelser. Även om sammanslutningen som sådan är skyddad, är kriminella handlingar inom sammanslutningen inte det.

3.2.1 Olovlig kårverksamhet

Alla sammanslutningar är inte omfattade av föreningsfriheten, enbart dem som inte utgör olovlig kårverksamhet. Verksamheter med olovlig

³⁷ Prop. 1975/76:209 s. 112.

³⁸ Prop. 1975/76:209 s. 144, SOU 1975:75 s. 316–317.

³⁹ SOU 1975:75 s. 313, 316.

⁴⁰ Prop. 1975/76:209 s. 144.

⁴¹ Prop. 1975/76:209 s. 113.

verksamhet är sådana som faller inom straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet, 18 kap. 4 § brottsbalken:

”Om någon bildar eller deltagar i sammanslutning, som måste anses vara avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilket den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som icke med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten, eller ock för sådan sammanslutning tager befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller understödjer den med penningar eller på annat sätt, dömes för olovlig kårverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.”

Militära sammanslutningar i form av privata arméer och skyddskårer som inte sanktioneras av staten åtnjuter därmed ingen föreningsfrihet och straffbestämmelsen straffbelägger därför både sammanslutningen som sådant, dess bildande, verksamheten och deltagandet i den. Allt samröre med en olovlig kårverksamhet är förbjudet, vilket framkommer tydligt i straffbestämmelsens sista mening där även den som upplåter mark eller lokal för verksamheten eller finansierar den ekonomiskt kan dömas för brottet. Detta gäller både om sammanslutningen är avsedd att utgöra ett maktmedel eller lätt kan utvecklas till ett med hänsyn till dess beskaffenhet och ändamål. Kärnan i bestämmelsen är att sammanslutningens avsikt kan avgöra huruvida denna sammanslutning är att anse olovlig. Det räcker med att det av omständigheterna framgår att det finns en sådan avsikt och det behöver därför inte bevisas att någon faktiskt har denna avsikt.⁴²

Anledningen till varför icke-statligt sanktionerade sammanslutningar som kan liknas vid militär trupp eller polisstyrka är kriminaliserade beror troligen på att de annars hade konkurrerat med statens våldsmonopol. Enbart staten bör inneha och förvalta våldsmonopolet i samhället annars hade det hotat Sveriges suveränitet och urartat riks säkerheten.

⁴² Berggren m.fl., Brottsbalken (28 maj 2017, Zeteo), under 18 kap. 4 §.

3.2.2 När kan föreningsfriheten begränsas?

Förutsättningarna för begränsningar av föreningsfrihet återfinns i 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen. Där uppges att föreningsfriheten inte är absolut och kan därför begränsas. Begränsningarna får enligt 21 § endast tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt för ändamålet (proportionalitetsprincipen) och får aldrig innebära ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Dessutom får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning och är en del av diskrimineringskyddet i regeringsformen som sätter ett visst krav på tydlighet hos lagstiftaren att noga redovisa sina skäl för en rättighetsbegränsning.⁴³

I 2 kap. 24 § uppges den specifika och uttömmande listan för när föreningsfriheten kan begränsas. Föreningsfriheten kan begränsas endast för två ändamål. Den första möjliga begränsningen är sammanslutningar av militär eller liknande natur och uttrycks i form av straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet (se avsnitt 3.2.1).

Det andra angivna ändamålet då föreningsfriheten kan begränsas är sammanslutningar som ”*innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.*” Med ”*annat liknande förhållande*” avses rasistiska grunder för förföljelse och ersätter, sedan grundlagsreformen 2010, den tidigare lagtexten som innehöll ordet ”*ras*”.⁴⁴ Möjligheten att begränsa föreningsfriheten med detta ändamål har ännu inte utnyttjats av lagstiftaren. Anledningen till varför denna begränsningsmöjlighet finns är Sveriges konventionsantaganden gentemot FN. FN har en konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering som kräver att konventionsstaterna förbjuder och ogiltigförklarar rasistiska organisationer.⁴⁵ Justitiekanslern (JK) ifrågasätter dock nödvändigheten av denna begränsningsmöjlighet då denne anser att

⁴³ Bull & Sterzel (2019) s. 95, prop. 1975/76:209 s. 152–153.

⁴⁴ Bull & Sterzel (2019) s. 102.

⁴⁵ FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

lagstiftningen om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering tvingar ”eventuella föreningar med rasistiskt program till passivitet”. Sveriges åtaganden enligt FN-konventionen ska därför ses som väsentligt uppfyllt i praktiken enligt JK.⁴⁶ Effekten av lagstiftningen om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering anses uppnå samma effekt som ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer och deltagande i dessa.

Alla tycks inte dela JK:s syn på detta eftersom det förs diskussioner om att införa ett förbud mot rasistiska organisationer, regeringen anser att den organiserade rasismen utgör ett särskilt hot mot samhället och vill därför kriminalisera den.⁴⁷ Regeringen erkänner att det finns omfattande regleringar mot rasism idag i form av hets mot folkgrupp som regleras i 16 kap. 8 § brottsbalken, 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen samt olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken och straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken om att rasistiska motiv ses som en försvårande omständighet vid brott och diskrimineringslagen (2008:567). Regeringen anser dock inte att detta är tillräckligt och vill därför införa ett direkt förbud mot rasistiska organisationer och en möjlighet att tvångsupplösa dessa.⁴⁸ Detta motiverar regeringen genom att konstatera att regleringarna av rasism som finns idag tar sikte på den ”enskilda individens uttryck för rasism och således inte vänder sig mot den rasistiska organiseringen eller de rasistiska organisationerna som sådana” och att ett organisationsförbud skulle innebära ett från staten tydligt avståndstagande från rasism. Vidare menar regeringen att det skulle försvåra organisationens verksamhet, genom exempelvis att det inte längre är möjligt att hyra möteslokaler i organisationens namn.⁴⁹ Tanken verkar vara att organisationsförbudet ska utformas likt straffbestämmelsen för olovlig kårverksamhet där även samröre med sammanslutningen är straffbelagt.

⁴⁶ Prop. 1975/76:209 s. 112.

⁴⁷ Dir. 2019:39 s. 1.

⁴⁸ Dir. 2019:39 s. 9.

⁴⁹ Dir. 2019:39 s. 12–14.

4 Nya lagar och lagförslag kring terroristorganisationer

4.1 Deltagande i terroristorganisationer

I Justitiedepartementets förslag, som publicerades 15 december 2017, lades det fram ett förslag om att införa ett särskilt straffansvar för den som deltar i en terroristorganisationens verksamhet eller på något annat sätt stöder den.⁵⁰

Deltagandet kan ske på många olika sätt, som exempel på deltagande uppges *”bestå i olika aktiviteter som syftar till att attrahera nya medlemmar, få in ekonomiska bidrag till eller ge publicitet åt eller sprida information om organisationen. Andra exempel är att delta i logistiken kring organisationen genom att t.ex. utföra transporter, sätta upp läger, underhålla vapen och annan utrustning och ordna möteslokaler m.m.”*⁵¹

Tolkningen av deltagande är därför väldigt extensiv och träffar även vardagliga aktiviteter som annars inte hade varit är kriminaliserade.

Deltagandet måste ha en anknytning till terroristorganisationen för att det ska bli aktuellt att tala om ett deltagande i dess verksamhet. Vidare behöver detta deltagande inte i sig ha något med terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet att göra.⁵² Även annat deltagande som inte tar sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet beskrivs som problematisk eftersom denna bidrar till att upprätthålla och stärka terroristorganisationernas verksamhet som är avsedd att begå sådan brottslighet. Deltagande som enbart innebär passivt deltagande form av närvaro hos en terroristorganisation eller dess evenemang ska dock inte omfattas av det föreslagna deltagandebrottet. Straffansvaret är begränsad till visst kvalificerat deltagande.⁵³

⁵⁰ Ds 2017:62 s. 1.

⁵¹ Ds 2017:62 s. 10.

⁵² Ds 2017:62 s. 11.

⁵³ Ds 2017:62 s. 95–96.

Humanitära organisationer som Röda Korset, Läkare utan gränser och andra opartiska organisationer ska dock inte hindras från att bedriva sin humanitära verksamhet. Detta gäller även om deras humanitära insats kan vara till fördel för terroristorganisationer. Vidare nämns det i förarbeten att det även finns situationer där det är omöjligt för en humanitär organisation att verka utan terroristorganisationens godkännande och på organisationens villkor. Det rör sig om situationer där områden som kontrolleras av terroristorganisationer men där civilbefolkningen i området lider stor nöd och behov av humanitära organisationer.⁵⁴ Terroristorganisationens egen humanitära verksamhet omfattas däremot inte av detta undantag och inte heller deltagande i denna, detsamma gäller att lämna bidrag till den humanitära verksamhet som organisationen vill bedriva.⁵⁵

Sverige har en omfattande kriminalisering av terrorism i form av terroristbrottslagen, rekryteringslagen och lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). I dessa lagar kriminaliseras även deltagande i form av medverkan, förberedelse och stämpling till dessa brott samt är det kriminaliserat med underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Regeringen instämmer att Sverige har en omfattande och i många avseenden vältäckande straffrättslig lagstiftning på terroristområdet men att detta inte utesluter att det skulle kunna finnas ett behov av ytterligare förstärkningar av det straffrättsliga regelverket för att motverka hotet från terrorismen.⁵⁶

4.1.1 Lagförslagets förenlighet med föreningsfriheten

Frågan om en kriminalisering av deltagande i terroristorganisation är förenlig med föreningsfriheten är omtvistad. Enligt utredningen är syftet till föreningsfrihet av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle eftersom den upprätthåller den fria åsiktsbildningen. Detta syfte, menar

⁵⁴ Ds 2017/62 s. 98.

⁵⁵ Ds 2017/62 s. 101.

⁵⁶ Lagrådsremiss (2019) s. 13–15.

utredaren, kan inte rimligtvis *”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”*. Med denna anledning anser utredningen inte att deltagandebrottet utgör en begränsning av föreningsfriheten eftersom lagförslaget inte avser ett område som skyddas av föreningsfriheten i regeringsformen eller i EKMR.⁵⁷

Lagrådet delar inte utredarens uppfattning och menar att deltagandebrottet utgör en begränsning av föreningsfriheten. Vidare menar Lagrådet att det inte finns ett särskilt starkt stöd i förarbetena för att rättigheternas räckvidd skulle vara begränsad med stöd av en mer allmän hänsyn till demokratiska synpunkter, som utredningen påstår, och Lagrådet resonerar vidare att *”alla opinionsfriheter sedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta även odemokratiska uppfattningar och manifestationer stärker intrycket av att en sådan inskränkning av skyddsområdet aldrig var avsedd”*.⁵⁸

Vidare är Lagrådet inte ense med utredaren om att enbart lovliga verksamheter skyddas av föreningsfriheten. Ifall sammanslutningars verksamhet var tvungen att vara lovlig hade det gjort innehållet i föreningsfriheten beroende av innehållet i vanlig lagstiftning som hade satt ramarna för vad som ska anses vara lovligt.⁵⁹ Detta strider mot syftet med föreningsfrihetens grundlagsreglering och det starkare skydd detta medför. Dessutom menar Lagrådet att avsaknaden i förarbeten och lagtext om huruvida den verksamhet som bedrivs i sammanslutningen måste vara lovlig, tillsammans med förekomsten av uttryckliga undantag i 2 kap. 24 § andra stycket, är ett starkt argument för att föreningsfriheten inte enbart gäller lovliga verksamheter. Föreningsfriheten skyddar även sammanslutningar med olovlig verksamhet (såvida de inte är olovlig kårverksamhet), om så inte är fallet hade det rimligen nämnts i förarbetena enligt Lagrådet.⁶⁰

⁵⁷ Ds 2017/62 s. 100.

⁵⁸ Lagrådsyttrande s. 7.

⁵⁹ Lagrådsyttrande s. 4–10.

⁶⁰ Lagrådsyttrande s. 8.

Sammanfattningsvis kommer Lagrådet fram till att förarbeten inte ger något direkt eller övertygande stöd för att föreningsfrihetens räckvidd kan begränsas genom att man beaktar demokratiska värderingar eller verksamhetens lovlighet.⁶¹ Begränsningar av föreningsfriheten får enbart ske under de två förutsättningar som anges i 2 kap. 24 § andra stycket vilket gör det föreslagna deltagandebrottet till en otillåten begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet avstyrkte därför att det remitterade förslaget om att kriminalisera deltagande i terroristorganisationer ska läggas till grund för lagstiftning.⁶²

Regeringen lade aldrig fram en proposition för att kriminalisera deltagande i terroristorganisation, däremot har det inletts en ny utredning för att utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten för terroristorganisationer.⁶³ Anledningen till detta är att behovet av en sådan begränsning uppfattas som nödvändig för motverkandet av terrorister och terroristorganisationer, dessa beskrivs av regeringen som ett hot mot såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet.⁶⁴ Resultatet av denna utredning kommer att redovisas senast den 15 mars 2021.⁶⁵

4.2 Samröre med terroristorganisation

Regeringen må inte ha lagt fram en proposition om och röstat igenom en kriminalisering av deltagande i terroristorganisation, däremot röstade de igenom en kriminalisering av samröre med terroristorganisationer. Sedan 1 mars i år (2020) är samröre med terroristorganisationer kriminaliserat genom lagändringen i rekryteringslagen. I en av lagens nya bestämmelser, 2 b §, föreskrivs ett straffansvar för alla gärningar som är *”ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation”* samt för den som: *”1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga*

⁶¹ Lagrådsyttrande s. 10.

⁶² Lagrådsyttrande s. 5.

⁶³ Dir. 2020:11 s. 1.

⁶⁴ Dir. 2020:11 s. 12–13.

⁶⁵ Dir. 2020:11 s. 14.

eller explosiva varor eller transportmedel, 2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller 3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen”.

Med skrivelsen ta befattning ”*för organisationen*” innebär att den ska ske genom att exempelvis mot ersättning tillhandahålla, anskaffa, transportera, förvara - eller anordna transport eller förvaring - eller installera, underhålla eller reparera utrustning för terroristorganisationer.⁶⁶ Ifall detta tillhandahållande sker mot en marknadsmässig ersättning ses det som samröre med terroristorganisation, om personen däremot tillhandahåller detta kostnadsfritt kan det utgöra finansiering av terroristorganisation och falla under regleringarna av finansieringsbrott i 3 § första stycket 2 i finansieringslagen.⁶⁷

Samröresbrottet ämnar inte utdöma straffansvar för gärningar som utgör samröre i ringa fall. Samröresbrottet beskrivs som mer komplicerad än finansieringslagen då den träffar en mängd olika slags handlingar som kan komma att klassas som samröre med terroristorganisationer. Detta gör att det blir svårt att förutse vilka situationer som kan undantas från det straffbara området. I 7 § första stycket rekryteringslagen ska ansvar inte ”*dömas ut om samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa*”. Den närmare omfattningen av detta undantag bör bestämmas i praxis enligt propositionen.⁶⁸

Med den nya lagen kriminaliseras även den som i meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till samröre med en terroristorganisation (3 § rekryteringslagen), detsamma gäller den som försöker förmå någon annan att begå eller annars medverka till samröresbrott (4 § rekryteringslagen).

⁶⁶ Ds 2017:62 s.159.

⁶⁷ Prop. 2019/20:36 s. 36.

⁶⁸ Prop. 2019/20:36 s. 36.

4.2.1 Skillnaden mellan samröresbrottet och deltagandebrottet

En kriminalisering av deltagande i terroristorganisationer tar direkt anspråk på att begränsa terroristmedlemmars föreningsfrihet. Detsamma kan inte sägas om kriminaliseringen av samröre med terroristorganisationer då denna inte tar anspråk på att reglera terroristmedlemmars föreningsfrihet. Samröresbrottet tar tvärtom sikte på att reglera alla som inte är terroristmedlemmar genom att kriminalisera allt samröre med terroristorganisationer. Genom att inte reglera terroristmedlemmars samröre med terroristorganisationer undviks den problematik som Lagrådet la fram i sitt lagrådsyttrande gällande ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Samröresbrottet utgör därför ingen begränsning av föreningsfriheten för terroristmedlemmar.

5 Slutsats och analys

5.1 Föreningsfriheten för terroristmedlemmar

Föreningsfriheten i regeringsformen tillförsäkrar var och en, även terroristmedlemmar, frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. I förarbeten framkommer att det inte är möjligt att göra skillnad mellan olika legitima syften med hänvisning till vad dessa kan ha för betydelse för den fria åsiktsbildningen i samhället. Inte heller kan begränsningar enligt Lagrådet göras med hänvisning till en mer allmän hänsyn till demokratiska synpunkter eller lovligheten för verksamheten som inom sammanslutningar. Föreningsfriheten skyddar inte enbart sammanslutningar som sådant utan även verksamheten som bedrivs i dem. Detta innebär dock inte att kriminella handlingar, begångna inom ramen för en sammanslutning, undgår straffansvar. Ifall terroristmedlemmar exempelvis väljer att begå terroristbrott inom ramen för terroristorganisationens verksamhet kommer dessa att lagföras för terroristbrott i enlighet med terroristbrottslagen.

Den enda tillåtna begränsningen av föreningsfriheten som finns för närvarande är förbudet mot bildandet eller deltagandet i en sammanslutning som utgör en olovlig kårverksamhet. Detsamma gäller all samröre med denna. Ifall terroristorganisationen och dess medlemmar bildar en privat militär armé åtnjuter de ingen föreningsfrihet. Begränsningarna för föreningsfriheten för terroristmedlemmar kan väntas öka i framtiden, detta med anledning av att en ny utredning tillsatts för att utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten för terroristorganisationer. Terroristorganisationer utgör enligt regeringen ett hot mot nationell säkerhet som måste stävjas med bland annat ett förbud mot terroristorganisationer.

5.2 Föreningsfrihetens framtid

Det finns en tydlig trend från lagstiftarens sida att vilja begränsa föreningsfriheten, detta antingen genom lagförslag om att förbjuda rasistiska organisationer eller genom deltagandeförbud i terroristorganisationer. Organiseringen av rasister respektive terrorister beskrivs som ett hot mot samhället som måste hindras genom lag. Detta görs trots att NCT inte bedömer att det främsta terrorhotet mot Sverige består av en terrorism utförd av en organisation. Tvärtom, bedöms det mer troligt att terrorattentat sker av ensamagerande gärningspersoner som är våldsbejakande. Denna bedömning görs både i avseende till den islamistiskt motiverade terrorismen och den högerextremistiskt motiverade terrorismen.

Ensamagerande gärningspersoner som radikaliserats via sociala medier utgör det största terrorhotet enligt NCT. Att begränsa dessa personers föreningsfrihet kommer inte påverka deras möjlighet och vilja att begå terrorattentat eftersom deras möjlighet till organisering inte utgör en nödvändig förutsättning för dem att utföra terrorattentat. Även om ett organiseringsförbud införs och detta resulterar i att terroristorganisationer tvångsupplöses och all deltagande i terroristorganiseringar blir brottsligt hade detta troligen inte minskat terrorhotet. Dessa förbjudna organisationer hade troligen fortsatt organisera sig i hemlighet. Ett förbud hade eventuellt resulterat i att aggregera dessa organisationer och resulterat i ett ökat terrorhot. Högerextremistiska organisationer som NMR ser redan demokratin som fienden, ifall denna demokrati som de opponerar sig mot förbjuder dem från en så grundläggande rättighet som att organisera sig bekräftas deras världsbild om att samhället är emot dem än mer vilket kommer resultera i ett större missnöje hos dessa grupperingar som kan ta sig till uttryck i upplöpp. Flera av NMR är redan kriminella och skyr därför inte lagen och att tänja på dess begränsningar.

Ett organiseringsförbud av rasistiska organisationer är mer troligt att realiseras i framtiden än ett organiseringsförbud av terroristorganisationer

med anledning av hur begränsningsmöjligheterna är utformade i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Det är möjligt att införa ett organiseringsförbud av rasistiska organisationer utan att behöva göra en grundlagsändring, detsamma kan inte sägas om ett förbud mot terroristorganisationer. Viljan att göra en grundlagsändring finns dock eftersom det redan har tillsatts en utredning för att utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten för terroristorganisationer. En grundlagsändring som utökar möjligheterna till att begränsa föreningsfriheten hade troligen inte stridit med EKMR eftersom EKMR ger en mer extensiv rätt att begränsa föreningsfriheten än vad regeringsformen tillåter.

Det är vidare oklart varför lagstiftaren anser att det finns ett behov av organisationsförbud för att motverka terrorism. Organisationsrätten omfattar visserligen en rätt till sammanslutningar och verksamhet i dessa sammanslutningar. Däremot innebär denna rätt inte att kriminella handlingar och kriminella verksamheter går straffria. Lagstiftaren kan komma åt kriminaliteten i dessa organisationer utan att behöva införa någon ny lagstiftning. Framförallt med hänsyn till den mängd av lagstiftning som redan finns på området som rör terrorism som rekryteringslagen, terroristbrottslagen och finansieringslagen.

Varför olovlig kårverksamhet inte kan användas för att bekämpa terroristorganisationer är också oklart. Olovlig kårverksamhet tar sikte på militära sammanslutningar och skyddskårer som inte sanktionerats av staten och därför konkurrerar med statens våldsmonopol. Detta görs enligt 18 kap. 4 § brottsbalken både när organisationen är avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål vilket den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel. Här förbjuds både sammanslutningen som sådan, dess bildande, verksamheten och att delta i den. Vissa terroristorganisationer kan rimligen likställas med olovlig kårverksamhet ifall de börjar konkurrerar med statens våldsmonopol. NMR exempelvis uppger i sitt partiprogram att de med alla tillgängliga medel ska störta den

rådande världsordningen samtidigt som de ägnar sig åt kampförberedande verksamhet. NMR är avsedd att konkurrera med statens våldsmonopol, och till och med störta och överta den, och bör därför rimligen falla under regleringen av olovlig kårverksamhet. Detta lär dock inte vara troligt eller ens behövligt eftersom Säkerhetspolisens chefsanalytiker inte anser att de har en reell förmåga att hota demokratin.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att NCT och regeringen visserligen delar samma syn på att det finns ett terrorhot mot Sverige, att detta hot främst utgörs av ensamagerande våldsbejakande gärningspersoner är inget som får avgörande betydelse i utredningsarbetena. Eftersom det främsta terrorhotet inte utgörs av terroristorganisationer kommer inte ett organisationsförbud resultera i att detta hot minskar. Risken för att terroristmedlemmar förlorar sin föreningsfrihet i framtiden, eller får den inskränkt bedöms som hög – dock inte lika hög som risken för rasistiska organisationers medlemmar.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Offentligt tryck

Sverige

Kommittédirektiv

Dir. 2019:39 Förbud mot rasistiska organisationer.

Dir. 2020:11 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.

Lagrådets yttrande

Lagrådets yttrande gällande ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-03-20.

Lagrådsremiss

Lagrådsremiss (2019) Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

Utredningsbetänkanden

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

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter i regeringsformen:
betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning.

SOU 2019:49 En ny terroristbrottslag.

Propositioner

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

Prop. 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation.

Europeiska unionen

Direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017

om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

Stadga

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

Förenta nationerna

Konvention

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

Tidskrifter

Juridisk tidskrift Nr 2 2019/20 Debatt s. 521.

Juridisk tidskrift Nr 4 2019/20 Artikel s. 822.

Litteratur

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen: en kommentar*, Fjärde upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2019.

Hanau, Peter & Agell, Anders, *Föreningsfrihet och stridsåtgärder på arbetsmarknaden: Gustafssonmålet i perspektiv*, Rättsfonden, Stockholm, 1999.

Herzfeld Olsson, Petra, *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet*, Iustus, Diss. Stockholm : Univ., 2003, Uppsala, 2003.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013.

Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, Fjärde upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Elektroniska källor

Charlotta Friborg, ”Säkerhetspolisen: Farliga mot enskilda men inte mot rikets säkerhet”, SVT Nyheter,

<<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sakerhetspolisen-om-de->

[valdsbejakande-extremisterna-inom-nordiska-motstandsrorelsen-farliga-mot-enskilda-men-inte-mot-rikets-sakerhet](#)>, besökt 2020-05-26.

Council of the European Union, "EU terrorist list",

<<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>>, besökt 2020-05-26.

Daniel Vergara, "Här övar nazisterna på att attackera med kniv", Expo,

<<https://expo.se/2018/04/h%C3%A4r-%C3%B6var-nazisterna-p%C3%A5-att-attackera-med-kniv>>, besökt 2020-05-26.

Martin Jönsson, "NMR kartlagt: Var fjärde dömd för våldsbrott", Sveriges

Radio, <<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6890955>>, besökt 2020-05-26.

Lasse Wierup, "Föreningsfriheten skyddar svenska IS-terrorister",

<<https://www.dn.se/nyheter/sverige/foreningsfriheten-skyddar-svenska-is-terrorister/>>, besökt 2020-05-26.

Lena Mellin, "För en svensk är det ok att vara terroristmedlem",

Aftonbladet, <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/3alkq/for-en-svensk-ar-det-ok-att-vara-terroristmedlem>>, besökt 2020-05-26.

Nationalencyklopedin, "Sverige", <[https://www-ne-](https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sverige)

[se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sverige](https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sverige)>, besökt 2020-05-26.

Nordisk motståndsrörelse, "Ideologi & Politik", <[https://xn--](https://xn--motstndsrrelsen-llb70a.se/ideologi-politik/)

[motstndsrrelsen-llb70a.se/ideologi-politik/](https://xn--motstndsrrelsen-llb70a.se/ideologi-politik/)>, besökt 2020-05-26.

Säkerhetspolisen, "Nationellt centrum för terrorhotbedömning",

<<https://www.sakerhetspolisen.se/kontraterrorism/nationellt-centrum-for-terrorhotbedomning.html>>, besökt 2020-05-26.

Thomas Bull och Anna Jonsson Cornell, "Föreningsfrihet och förbud mot

rasistiska organisationer — några rättsliga iakttagelser och en rättspolitisk

spaning", SvJT, <[https://svjt.se/content/foreningsfrihet-och-forbud-av-](https://svjt.se/content/foreningsfrihet-och-forbud-av-rasistiska-organisationer-nagra-rattsliga-iakttagelser-och-en)

[rasistiska-organisationer-nagra-rattsliga-iakttagelser-och-en](https://svjt.se/content/foreningsfrihet-och-forbud-av-rasistiska-organisationer-nagra-rattsliga-iakttagelser-och-en)>, besökt 2020-05-26.

United Nations Security Council, "Sanctions List Materials",

<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list>,

besökt 2020-05-26.

Rättsfall

Sverige

Tingsrätten i Stockholm, mål nr B 4708-17, dom 2018-06-07.

Övriga källor

Berggren m.fl., Brottsbalken (28 maj 2017, Zeteo), under 18 kap. 4 §.

NCT:s helårsbedömning för 2020.

Nordiska motståndsrörelsens partiprogram: ”VÅR VÄG: NY POLITIK
FÖR EN NY TID”.

Säkerhetspolisens årsbok 2008.

Valmyndighetens valpresentation 2018.