



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Lovisa Larsson

## Föreningsfriheten

En undersökning om förslaget att kriminalisera deltagande i  
kriminella gäng och dess förenlighet med föreningsfriheten

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Richard Croneberg

Termin: HT 2022

# Innehåll

<b>SUMMARY</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 Bakgrund .....	4
1.2 Syfte och frågeställningar .....	5
1.3 Avgränsningar .....	5
1.4 Metod och material .....	6
1.5 Tidigare forskning.....	7
1.6 Disposition.....	7
<b>2 BEGREPPET KRIMINELLA GÄNG</b> .....	<b>8</b>
2.1 EU:s kriterier.....	8
2.2 Rapport från Polismyndigheten .....	9
2.3 Palermokonventionen .....	10
<b>3 FÖRENINGSFRIHET</b> .....	<b>11</b>
3.1 Regeringsformen .....	11
3.1.1 Föreningsfrihetens tillämpningsområde.....	11
3.1.2 Begränsningsmöjligheter.....	14
3.2 EKMR.....	17
3.3 Praxis från Europadomstolen.....	19
3.4 Rättighetsdokumenten i en svensk och europeisk kontext .....	20
<b>4 ÄNDRING I GRUNDLAGEN?</b> .....	<b>22</b>
<b>5 ANALYS OCH SLUTSATSER</b> .....	<b>25</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>28</b>

# Summary

During the 2022 elections, there were some political issues that interested the Swedish people more than others. Criminal policy was one such issue and received a lot of attention in the debates. Parliamentary parties stated that organized gang crime is one of the biggest societal problems facing Sweden today. After the elections, a political agreement was reached, the so-called Tidöavtalet. The agreement proposes that participation in criminal gangs should be punishable. One reason why such a proposal has previously met opposition in Sweden has been that such provision could restrict constitutionally protected rights, such as freedom of association.

Based on a legal-dogmatic approach, this paper analyses Tidöavtalet's reform proposal regarding the criminalization of participation in criminal gangs and its compatibility with freedom of association. The essay problematizes the proposal from a legal perspective, in view of the difficulties in the field of freedom of association that may be involved in its transposition. The reasons for and against the introduction of such criminalization are also discussed.

Freedom of association enjoys strong protection and the possibilities for restrictions are few under the current rules. The rules ensure far-reaching freedom of expression, which obliges the state to ensure that individuals can exercise their rights without hindrance. An analysis based on the Swedish Constitution and the ECHR shows that the proposal restricts the protection of freedom of association. It's likely that the proposal doesn't fall within the scope of existing restrictions in the Swedish Constitution. Reasons for and against the introduction of the proposal are presented from the perspective that a constitutional amendment will be required. The arguments consist largely of considerations of proportionality and whether the need to introduce such a criminal provision is sufficiently great to amend the Constitution.

# Sammanfattning

Inför valet 2022 fanns det ämnen som intresserade det svenska folket mer än andra. Kriminalpolitiken var ett sådant ämne och fick stort utrymme i debatterna. Riksdagspartier pekar ut gängkriminalitet som ett av de största samhällsproblemen Sverige står inför idag. Efter valet ingicks en politisk överenskommelse, det så kallade Tidöavtalet. I avtalet föreslås att det ska vara straffbart att delta i kriminella gäng. Ett skäl till att ett sådant förslag tidigare mött motstånd i Sverige har varit att en sådan bestämmelse skulle kunna inskränka grundlagsskyddade rättigheter, såsom föreningsfriheten.

Med utgångspunkt i rättsdogmatisk metod analyserar den här uppsatsen Tidöavtalets reformförslag angående kriminalisering av deltagande i kriminella gäng och dess förenlighet med föreningsfriheten. Uppsatsen problematiserar förslaget ur ett rättsligt perspektiv, sett till de svårigheter på föreningsfrihetens område som kan finnas med införlivandet. Skäl för respektive emot införandet av en sådan kriminalisering tas även upp.

Föreningsfriheten åtnjuter starkt skydd och begränsningsmöjligheterna är enligt nuvarande reglering få. Reglerna säkrar en långtgående opinionsfrihet som förpliktar staten att se till att enskilda personer kan utöva sina rättigheter utan hinder. Genom en undersökning med utgångspunkt i svensk grundlag och EKMR konstateras att förslaget inskränker skyddet för föreningsfriheten. Sannolikt ryms förslaget inte inom befintliga begränsningsmöjligheter i svensk grundlag. Skäl för respektive emot att införa förslaget presenteras utifrån perspektivet att en grundlagsändring kommer att krävas. Argumentationen består till stor del av proportionalitetsöverväganden samt om behovet att införa ett sådant straffstadgande är tillräckligt stort för att ändra grundlagen.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
Palermokonventionen	Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet
RF	Regeringsformen

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Efter valet 2022 bildade den tillträdande borgerliga trepartiregeringen bestående av Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna ett samarbete med Sverigedemokraterna. Dessa samarbetspartier ingick en politisk överenskommelse, det så kallade Tidöavtalet. Detta samarbete syftar till att genomföra olika reformer för att på sikt lösa stora samhällsproblem i Sverige, såsom till exempel kriminalitet.<sup>1</sup> Specifikt vad gäller samarbetsprojektet kriminalitet syftar det enligt avtalet till att ta fram och genomföra konkreta politiska förslag som löser Sveriges viktigaste samhällsproblem med kriminalitet och gängbrottslighet.<sup>2</sup> En av reformerna som ska genomföras i projektet är en kriminalisering av deltagande i kriminella gäng.

Det ska vara straffbart att delta i kriminella gäng. Förslag till grundlagsändringar tas fram för att möjliggöra en kriminalisering av deltagande i, och samröre med, kriminella organisationer. En utvärdering ska ske efter tre år. I väntan på detta ska en översyn och modernisering av de s.k. osjälvständiga brottsformerna för att kunna döma fler gängmedlemmar genomföras. Dessa består av försök, förberedelse, stämpling, medhjälp och anstiftan samt underlåtenhet att avslöja och förhindra brott.<sup>3</sup>

En kriminalisering av detta slag har tidigare diskuterats men mött motstånd i Sverige. Ett skäl till motstånd har varit att en sådan bestämmelse skulle kunna inskränka grundlagsskyddade rättigheter, såsom föreningsfriheten.<sup>4</sup> Det finns därför stor anledning att studera detta reformförslag ur ett rättighetsperspektiv. Faktum kvarstår dock att gängrelaterad brottslighet har ökat markant de senaste åren i Sverige och utgör idag en oroande brottsutveckling med inslag av allvarliga våldsbrott.<sup>5</sup> Politiker står inför komplexa rättspolitiska avvägningar där ideal om frihet och trygghet ställs

---

<sup>1</sup> Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige, s. 1.

<sup>2</sup> Ibid. s. 18.

<sup>3</sup> Cit. Ibid. s. 20.

<sup>4</sup> Jfr SOU 2000:88.

<sup>5</sup> Brå rapport 2020:4, s. 7 ff.

mot varandra i en rättslig kontext bestående av grundlagsskyddade rättigheter och internationella åtaganden.

Det står klart att gängkriminalitet som ämne är mycket omtalat, aktuellt och föremål för livlig debatt idag. Det är en av anledningarna varför jag valt just detta ämne. Det känns också spännande att undersöka ett förslag som sannolikt kommer att genomgå en noggrann utredning i framtiden. I skrivande stund står det heller inte helt klart på vilket sätt eller om förslaget över huvud taget kommer införas i svensk rätt.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att studera Tidöavtalets reformförslag angående en kriminalisering av deltagande i kriminella gäng och dess förenlighet med föreningsfriheten genom att undersöka svensk rätt i relation till EKMR<sup>6</sup> och Europadomstolens praxis. Förslaget avses problematiseras ur ett rättsligt perspektiv, sett till de svårigheter på föreningsfrihetens område som kan finnas med införlivandet, samt studera skäl för respektive emot införandet av ett sådant förslag. Mot ovan nämnda syfte ämnar framställningen besvara frågeställningarna:

- Innebär förslaget i Tidöavtalet en inskränkning i den grundlagsskyddade föreningsfriheten?
- Vilka skäl finns för och emot införandet av förslaget?

## 1.3 Avgränsningar

På grund av begränsad tid och omfattning av detta arbete har jag behövt göra vissa avgränsningar. Föreningsfrihetens skydd regleras enligt olika instrument till vilka Sverige är anslutet. Rättsläget kommer att beskrivas

---

<sup>6</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom 4 november 1950, SÖ 1952:35; se även lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

utifrån svensk rätt, EKMR och Europadomstolens praxis. Föreningsfrihet enligt övrig europarättslig reglering kommer inte behandlas i uppsatsen.

Internationella aspekter är även viktiga rörande denna fråga.

Gängbrottsligheten har ofta internationella inslag och kan beröra flera olika rättsordningar. Sverige står, till skillnad från övriga nordiska länder, ganska ensamt med en rättsordning utan möjlighet till lagstiftning som förbjuder kriminella gäng. I länder som har infört en sådan kriminalisering har bestämmelser på grundlagsnivå om föreningsfrihet inte ansetts hindra sådan lagstiftning på samma sätt som i Sverige. Sveriges grundlag skiljer sig med andra ord på det sättet från övriga nordiska länder.<sup>7</sup> Av utrymmesskäl har jag valt att inte göra en komparativ utblick.

## 1.4 Metod och material

Vid författandet av uppsatsen har rättsdogmatisk metod använts för att utreda gällande rätt. Utredningen utgår från rättskälleläran, innefattande studier av allmänt accepterade rättskällor såsom lagtext, förarbeten, praxis samt doktrin.<sup>8</sup> Litteratur skriven av Hans Danelius är högt ansedd och intar särskild auktoritet. Den, tillsammans med praxis och en rättsvetenskaplig artikel, har varit mycket vägledande för att utreda föreningsfriheten enligt europarätten.

För att klargöra och precisera vad begreppet kriminella gäng innebär har kriterier framtagna av Europeiska unionen (EU) använts. Vidare har definitionen kompletterats med en rapport från Polismyndigheten samt konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermokonventionen). Både EU:s kriterier och Palermokonventionen utgör äldre material varför den nyare rapporten från Polismyndigheten också använts. Rapporten utgår från definitionen EU tagit fram, vilket visar på EU-kriteriernas fortsatta relevans än idag.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Prop. 2021/22:42, s. 38.

<sup>8</sup> Nääv & Zamboni (2018), s. 21.

<sup>9</sup> Polismyndigheten rapport, s. 3.



I kapitlet om skäl för och emot en eventuell ändring i grundlagen har ett antal motioner varit främsta källor för presentationen. Här presenteras åsikter och argument från olika riksdagspartier för och emot hur rätten, de lege ferende, bör vara.<sup>10</sup>

## 1.5 Tidigare forskning

Det finns en äldre statlig utredning från 2000<sup>11</sup> som behandlar frågan, i övrigt är forskning på området i Sverige relativt begränsad. Flera partier har under en längre tid påtalat ett behov av att utreda möjligheten att begränsa föreningsfriheten för kriminella gäng.<sup>12</sup> Nyligen valde dock regeringen att endast utreda en begränsning av föreningsfriheten vad gäller terroristorganisationer.<sup>13</sup> Utredningen har dock varit vägledande för denna uppsats då betydelsefulla jämförelser har kunnat göras, även om uppsatsen inte berör terroristbrottet.

## 1.6 Disposition

Uppsatsen består av fem kapitel. I kapitel två utreds och klargörs begreppet kriminella gäng som används i Tidöavtalet. Därefter presenteras i kapitel 3 gällande rätt rörande föreningsfriheten enligt den svenska rätten men även europarätten. Reformförslaget preciseras där utifrån nuvarande begränsningsmöjligheter i den svenska grundlagen och om det går att stödja en kriminalisering av deltagande i kriminella gäng på befintlig reglering eller inte. EKMR:s ställning i det nationella systemet problematiseras särskilt i avsnitt 3.4. I kapitel fyra ges en inblick i överväganden om förslaget bör införas eller inte och skälen för och emot ett införlivande av förslaget presenteras. Slutligen, i uppsatsens femte kapitel, hittas analysen som utvärderar och drar slutsatser utifrån innehållet i uppsatsen.

---

<sup>10</sup> Nääv & Zamboni (2018), s. 36.

<sup>11</sup> Jfr SOU 2000:88.

<sup>12</sup> Mot. 2021/22:4319, s. 1 och Mot. 2021/22:4309, s. 2.

<sup>13</sup> Jfr SOU 2021:15.

## 2 Begreppet kriminella gäng

Den politiska viljan att genomföra förslaget i Tidöavtalet har sin grund i intresset att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.<sup>14</sup> I avtalet konkretiseras dock inte begreppet närmare, varför det finns anledning att utreda.

Det finns ingen legaldefinition av begreppet i svensk rätt då det inte har ansetts nödvändigt att införa i lagstiftningen.<sup>15</sup> Brå anför i en rapport att ett problem med insatser mot organiserad brottslighet består i att det inte finns någon vedertagen definition av begreppet. Det finns flera olika definitioner och ingen sammanhängande teoretisk plattform att utgå ifrån.<sup>16</sup> Detta leder till att olika typer av beskrivningar tycks användas i olika sammanhang vilket i sin tur skapar ovisshet kring vilka insatser som lämpligen bör vidtas samt vad de ska få för önskade effekter. Brå anför vidare att detta är ett begrepp som genomgått förändring över tid, till exempel väckte organiserad brottslighet tidigare associationer främst till kriminella mc-miljöer, men numera är begreppet betydligt mer vidsträckt än så. Det innefattar till exempel även grupperingar baserade på släktskap eller etnicitet samt grupperingar med anknytning till olika geografiska områden.<sup>17</sup>

### 2.1 EU:s kriterier

EU antog år 2008 ett rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. Rambeslutet syftade till att i viss mån harmonisera medlemsstaternas lagstiftning angående brott som rör deltagande i en kriminell organisation.<sup>18</sup> I rambeslutet användes en definitionsmodell som innefattar ett antal kriterier varav minst sex av kriterierna ska vara uppfyllda för att det enligt definitionen ska röra sig om organiserad brottslighet. Det finns även några

---

<sup>14</sup> Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige, s. 18.

<sup>15</sup> SOU 2021:68, s. 52 f.

<sup>16</sup> Brå rapport 2011:20, s. 43.

<sup>17</sup> SOU 2014:63, s. 43.

<sup>18</sup> Rådets rambeslut 2008/841/RIF, s. 1.

punkter som är obligatoriska, dessa utgör punkt 1,3,5 och 11. De elva kriterierna som ställs upp är följande:

1. samarbete mellan fler än två personer,
2. egna tilldelade uppgifter åt var och en,
3. lång eller obegränsad utsträckning i tiden,
4. någon form av disciplin och kontroll,
5. misstanke om allvarliga kriminella handlingar,
6. verksamhet på internationell nivå,
7. användande av våld eller andra metoder för hot,
8. användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer,
9. deltagande i penningtvätt,
10. otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin, och
11. strävan efter vinning och/eller makt.<sup>19</sup>

Vad gäller svensk rätt är rambeslutet antaget och genomfört.<sup>20</sup> Definitionen är enligt en statlig utredning emellertid inte helt oproblematiskt, den är väldigt vid och täcker in många olika tänkbara situationer. En annan problematik gäller överföringen av kriterierna till svenska förhållanden, eftersom den organiserade brottsligheten i Sverige inte nödvändigtvis följer samma mönster som internationell organiserad brottslighet.<sup>21</sup>

## **2.2 Rapport från Polismyndigheten**

I en rapport från Polismyndigheten används fyra olika så kallade kapaciteter för att analysera och bedöma de kriminella nätverken. Dessa är organisationsförmåga, våldskapital, ekonomisk förmåga och samhällspåverkan (samhällshotande brottslighet).<sup>22</sup> Angående kapaciteterna anförs vidare att:

Givet att grundförutsättningarna i kartläggningen var att nätverken skulle uppfylla EU:s definition av organiserad brottslighet bedöms

---

<sup>19</sup> SOU 2014:63, s. 45.

<sup>20</sup> Jfr Ds 2008:6, Ds 2010:25, Prop. 2007/08:144 och Prop. 2010/11:76.

<sup>21</sup> SOU 2014:63, s. 45.

<sup>22</sup> Polismyndigheten rapport, s. 5.

samtliga nätverk ha någon grad av organisationsförmåga. De interna sammansättningarna och relationernas bevekelsegrunder, kan däremot variera och påverka nätverkens strukturer och beständighet. Likaså förutsätts att samtliga nätverk även besitter någon grad av våldskapital, utan att våldsutövningen för den skull är nödvändig i det aktuella brottsupplägget. Nätverken som omfattas av kartläggningen måste också uppfylla en tredje kapacitet, eller uppfylla organisationsförmåga och våldskapital i mer än låg grad.<sup>23</sup>

## 2.3 Palermokonventionen

År 2000 antog Förenta nationernas generalförsamling

Palermokonventionen. I konventionens andra artikel definieras organiserad brottslig sammanslutning enligt följande:

En strukturerad sammanslutning, bestående av tre eller flera personer, som finns under en viss tid och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enlighet med denna konvention för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning.<sup>24</sup>

Vidare definieras en strukturerad sammanslutning som

[e]n sammanslutning som inte slumpvis har bildats för att omedelbart begå ett brott. Den behöver inte ha formellt definierade roller för sina medlemmar och heller inte ha kontinuitet i medlemskapet eller en utvecklad struktur.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Cit. Polismyndigheten rapport, s. 6.

<sup>24</sup> Cit. SÖ 2004:21, s. 2.

<sup>25</sup> Cit. Ibid. s. 2.

## 3 Föreningsfrihet

### 3.1 Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen (RF) regleras skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i Sverige. 2 kap. 1 § 1 stycket RF reglerar de så kallade positiva opinionsfriheterna, vilka är av relevans i denna uppsats.<sup>26</sup> De positiva opinionsfriheterna erhåller en särställning i förhållande till övriga fri- och rättigheter på grund av korrelationen med den fria åsiktsbildningen, som utgör en av grunderna för vårt demokratiska statskick. Ett demokratiskt styrelseskick förutsätter en långtgående frihet för den enskilde att ta del i den samhälleliga opinionsbildningen, och däribland att bilda och organisera sig i föreningar.<sup>27</sup>

Enligt 2 kap. 1 § 1 stycket 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Föreningsfriheten innebär enligt stadgandet en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Den grundlagsskyddade föreningsfriheten kan dock enligt 2 kap. 20 § 1 stycket 1 RF begränsas genom lag i den utsträckning som medges i kapitlets 21-24 §§. 21 § sätter upp en allmän begränsningsram som innebär att en begränsning enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vidare stadgar 24 § 2 stycket att en begränsning av föreningsfriheten endast får göras när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

#### 3.1.1 Föreningsfrihetens tillämpningsområde

---

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:80, s. 248.

<sup>27</sup> Prop. 1975/76:209, s. 83 och 103, jfr 1 kap. 1 § RF.

Den nuvarande bestämmelsen fick sin lydelse genom 1976 års regeringsform.<sup>28</sup> Enligt utredningen av grundlagsskyddet som gjordes då omfattar friheten inget krav på en sammanslutning som är ett självständigt rättssubjekt, alltså en juridisk person.<sup>29</sup> Skyddet omfattar således andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening.<sup>30</sup> Bestämmelsen skulle även gälla andra sammanslutningar än ekonomiska och ideella föreningar. Ett visst mått av organisation och beständighet ansågs dock behöva föreligga för att det inte endast skulle klassificeras som en sammankomst och därmed regleras enligt mötesfriheten.<sup>31</sup> Propositionen framhåller vidare att friheten inte endast omfattar en frihet att bilda sammanslutningar, utan även friheten att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning.<sup>32</sup>

En parlamentariskt sammansatt kommitté (2020 års grundlagskommitté) har under 2020 utrett formerna för ändring av grundlagen samt behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Syfte med detta var att stärka grundlagsskyddet för de demokratiska strukturerna. Vad gäller särskilt föreningsfriheten har kommittén utrett om det bör införas ökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.<sup>33</sup> Utredningen resulterade i delbetänkandet *Föreningsfrihet och terroristorganisationer*.<sup>34</sup> I delbetänkandet konstaterar kommittén att RF:s ordalydelse inte ger stöd för slutsatsen att föreningsfriheten endast omfattar lovlig verksamhet. Kommittén poängterar även att begränsningsmöjligheterna i 2 kap. 21-24 §§ RF har införts för att det ska vara möjligt att kunna begränsa föreningsfriheten just för sammanslutningar som ägnar sig åt viss olovlig verksamhet.<sup>35</sup>

---

<sup>28</sup> SOU 2021:15, s. 47.

<sup>29</sup> SOU 1975:75, s. 316.

<sup>30</sup> Prop. 1975/76:209, s. 144.

<sup>31</sup> SOU 1975:75, s. 316.

<sup>32</sup> Prop. 1975/76:209, s. 144.

<sup>33</sup> Dir. 2020:11, s. 1 f.

<sup>34</sup> SOU 2021:15, s. 4.

<sup>35</sup> Ibid. s. 12.

Även lagrådet har anslutit sig till samma synsätt som kommittén i ett yttrande och framför där att en annorlunda tolkning skulle innebära att den grundlagsskyddade föreningsfriheten helt skulle bli beroende av innehållet i vanlig lagstiftning. Det vill säga att legaldefinitionen av lovlig verksamhet då skulle sätta gränserna för föreningsfriheten.<sup>36</sup> Lagrådet anför vidare att vad gäller den angränsande mötesfriheten har lagstiftaren uttryckligen avvisat tanken på att begränsa friheten till möten med lagliga syften. Liknande gäller enligt Lagrådet troligen därför även på föreningsfrihetens område.<sup>37</sup>

Ett uttalande i förarbeten till regeringsformen bekräftar även ovan framförda resonemang då det i propositionen stadgas att bestämmelsen inte ska tolkas så att brottslig verksamhet som bedrivs av en enskild person skulle vara friad mot ingrepp om den i stället bedrevs i föreningsform.<sup>38</sup>

Det finns dock motstridiga uttalanden i förarbetena till regeringsformen som kan ge stöd åt en motsatt tolkning, nämligen att den skyddade föreningsfriheten endast omfattar lovlig verksamhet. Här åsyftas till exempel uttalandet ”ligger det emellertid i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga.”<sup>39</sup> Enligt grundlagskommittén talar uttalandet för att syftet med viss verksamhet kan ha betydelse för huruvida skyddet för föreningsfrihet är tillämpligt eller inte. Dock framhåller kommittén att innebörden av uttalandet är oklar.<sup>40</sup> Även i en lagrådsremiss gjorde regeringen bedömningar som i huvudsak grundade sig på en ståndpunkt om att föreningsfriheten endast skyddar sammanslutningar som innefattar lovlig verksamhet.<sup>41</sup>

I delbetänkandet stärker grundlagskommittén vidare sin slutsats med det faktum att inte heller bestämmelsens ordalydelse i regeringsformen

---

<sup>36</sup> Lagrådets yttrande 2019-03-20, s. 4.

<sup>37</sup> Ibid. s. 9.

<sup>38</sup> Prop. 1975/76:209, s. 113.

<sup>39</sup> Cit. Ibid. s. 139.

<sup>40</sup> SOU 2021:15, s. 13.

<sup>41</sup> Lagrådsremiss 2019-02-28, s. 22 ff.

innehåller någon begränsning av skyddet till föreningar med lovliga syften. De är kritiska till en tolkning av förarbeten som skulle resultera i en snävare tillämpning än vad som framgår av bestämmelsens ordalydelse. De anför vidare att grundlagens skydd för fri- och rättigheter ska tolkas generöst till den enskildes fördel.<sup>42</sup>

### **3.1.2 Begränsningsmöjligheter**

Som ovan nämnt innehåller 2 kap. RF vissa begränsningsmöjligheter på föreningsfrihetens område. Detta innebär att människor inom föreningar vilkas verksamhet inte faller inom begränsningsramarna åtnjuter en absolut föreningsfrihet. En absolut frihet innebär att den inte kan begränsas genom vanlig lag.<sup>43</sup> Motsatsvis kan det då konstateras att de positiva opinionsfriheterna innehåller vissa kärnområden där begränsningar inte kan förekomma. Denna lagtekniska konstruktion är det som utgör den faktiska styrkan i skyddet, eftersom skyddet blir helt beroende av de förutsättningar som finns för begränsningar. Principiellt innebär detta således att ju svårare föreningsfriheten är att begränsa, desto starkare är skyddet.<sup>44</sup> Förarbeten understryker dock att regleringen av fri- och rättigheter i RF inte bör ha ett innehåll som omöjliggör eller allvarligt försvårar lagstiftning till skydd för viktiga samhälleliga eller enskilda intressen. Möjligheten att göra inskränkningar i den personliga friheten tas upp som exempel som nödvändig för att kunna förebygga och beivra brott.<sup>45</sup>

Frågan om det finns en möjlighet att reformförslaget i Tidöavtalet skulle kunna omfattas av begränsningsreglernas villkor och därmed inte inskränka föreningsfriheten bör således utredas närmre. Går det att stödja en kriminalisering av deltagande i kriminella gäng på befintlig reglering?

#### **3.1.2.1 2 kap. 21 § RF**

Bestämmelsen anger de allmänna ramarna för begränsning av fri- och rättigheterna. Generellt sätt understryker bestämmelsen kravet på att

---

<sup>42</sup> SOU 2021:15, s. 13.

<sup>43</sup> Ibid. s. 198.

<sup>44</sup> Ibid. s. 42.

<sup>45</sup> Prop. 1973:90, s. 195.



lagstiftaren noggrant redovisar sina syften vid beslut om en fri- och rättighetsbegränsande lag.<sup>46</sup> Mer specifikt innehåller bestämmelsen tre olika moment. Bestämmelsens första mening ställer upp ett allmänt krav på vilka begränsningsändamål som kan godtas. Andra meningen innefattar ett proportionalitetskrav och den tredje ett förbud mot begränsningar som innebär åsiktsdiskriminering.<sup>47</sup>

Kravet på proportionalitet har särskilt kommit att diskuteras rörande det aktuella reformförslaget om kriminalisering av deltagande i kriminella gäng. I relation till förslaget har det lyfts att åtgärder som staten använder sig av för att uppnå ett visst syfte enligt principen inte får vara mer långtgående än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå nämnda syfte. En balans mellan mål och medel ska råda samt att det ska vara sannolikt att det syftet uppnås genom vidtagna medel.<sup>48</sup>

## **2 kap. 24 § 2 stycket RF**

Stadgandet ger, utöver de allmänna ramarna för begränsning av fri- och rättigheterna, vissa särskilda förutsättningar för inskränkning av föreningsfriheten. Bestämmelsen är uppdelad i två led. Relevant för denna uppsats är det första ledet – ”sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur” – vilket syftar till 18 kap. 4 § brottsbalken (BrB) om olovlig kårverksamhet.<sup>49</sup>

Straffstadgandet tar sikte på sammanslutningar vilkas verksamhet kan utvecklas till ett maktmedel i höjd med en militär trupp eller polisstyrka.<sup>50</sup> Mer preciserade uttalanden angående den avsedda innebörden av bestämmelsens första led gjordes dock inte i förarbetena.<sup>51</sup> Något som har preciserats är att det inte finns stöd för att 2 kap. 24 § 2 stycket RF skulle vara mer omfattande än vad som följer av straffstadgandet om olovlig kårverksamhet. Det innebär att tillämpningsområdet för uttrycket militär

---

<sup>46</sup> Prop. 1975/76:209, s. 153.

<sup>47</sup> SOU 2021:15, s. 42.

<sup>48</sup> Mot. 2021/22:4277, s. 2.

<sup>49</sup> SOU 2021:15, s. 48.

<sup>50</sup> Ibid. s. 14.

<sup>51</sup> Ibid. s. 48.

eller liknande natur i RF inte är bredare än att föreningsfriheten får begränsas för sammanslutningar som kan utvecklas till sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka som anges i 18 kap. 4 § BrB.<sup>52</sup>

Om det går att stödja en kriminalisering av deltagande i kriminella gäng på befintlig reglering i RF eller inte är i skrivande stund ännu inte utrett. Tidöavtalet pekar på att detta inte är möjligt med tanke på uttalandet i avtalet som föreskriver att "[f]örslag till grundlagsändringar tas fram för att möjliggöra en kriminalisering (...)".<sup>53</sup> Vid en jämförelse av utredningen som gjordes gällande möjligheterna som fanns att begränsa föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism kan det konstateras att det rådde delade meningar angående frågan. Å ena sidan fanns det remissinstanser som var av åsikten att bestämmelsen i RF som tar sikte på olovlig kårverksamhet innebär att det redan finns en möjlighet att ingripa mot sådan systemhotande verksamhet som terrorism utgör.<sup>54</sup> Detta synsätt bemöttes å andra sidan med motargumentet att möjligheten att terroristorganisationer skulle kunna omfattas av begränsningsreglernas villkor förvisso finns, men att det inte kan sägas vara fallet för alla terroristorganisationer. Något som även togs i beaktan i frågan var att terroristorganisationer kan ta olika skepnader över tid. En kriminalisering som skulle stödja sig på befintlig reglering skulle därför få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv.<sup>55</sup>

Sammantaget beslutade regeringen att befintlig reglering inte kunde läggas till grund för en heltäckande lagstiftning som innebär begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Det konstaterades att det var orimligt att grundlagens reglering av föreningsfriheten i princip gav ett absolut skydd för deltagande i terroristorganisationer som inte utvecklats till sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka som anges i 18 kap. 4 § BrB. Regeringen ansåg därför att om lagstiftaren skulle ha möjlighet till en sådan heltäckande reglering som begränsar

---

<sup>52</sup> Prop. 2021/22:42, s. 11.

<sup>53</sup> Cit. Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige, s. 20.

<sup>54</sup> Advokatsamfundets yttrande 2021-06-16, s. 2.

<sup>55</sup> Prop. 2019/20:36, s. 16.

föreningsfriheten krävs att regleringen av grundlagsskyddet för föreningsfriheten ändras.<sup>56</sup>

## 3.2 EKMR

Föreningsfriheten stadgas i artikel 11 europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Artikel 11 föreskriver både en rätt att delta i fredliga sammankomster och rätten till föreningsfrihet. Artikel 11 ålägger staten en skyldighet att inte ingripa och förhindra verksamheter som bedrivs inom föreningar och andra sammanslutningar. Omvänt gäller även en skyldighet att se till att enskilda inte hindras att utöva sina rättigheter.<sup>57</sup> Med andra ord skyddar artikel 11 EKMR primärt den offentlighetsrättsliga föreningsfriheten och rätten för föreningar att verka utan inblandning av offentliga organ.<sup>58</sup> Var gränserna för denna skyldighet går är dock inte helt klarlagt och måste ofta vägas mot andra konventionsskyddade intressen.<sup>59</sup>

Möjligheterna att inskränka dessa friheter stadgas i artikel 11.2 EKMR. Det krävs då att inskränkningen har stöd i lag. Vidare stadgas det att inskränkningen är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet 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. Artikel 11.2 föreskriver även att den inte hindrar att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av rättigheterna.

Kravet på lagstöd innefattar i första hand ett föreskriftskrav, men etablerad rättspraxis har även godkänts som stöd i lag.<sup>60</sup> Nödvändighetskravet ska inte tolkas för strikt. Enligt Europadomstolens tolkning innebär det att det måste finnas ett angeläget samhällsbehov och ett krav på proportionalitet. Inskränkningen ska kunna anses proportionerlig i förhållande till detta

---

<sup>56</sup> Prop. 2021/22:42, s. 13.

<sup>57</sup> Danelius (2015), s. 515 f.

<sup>58</sup> Ibid. s. 522.

<sup>59</sup> Ibid. s. 515 f.

<sup>60</sup> Åhman (2019), s. 52.

behov. De nationella domstolarna och myndigheterna tillerkänns en viss så kallad ”margin of appreciation”, en frihet att själva bedöma vad som är nödvändigt i detta hänseende. Först när en bedömning framstår som klart ogrundad eller oproportionerlig kan Europadomstolen ha orsak att ingripa och konstatera att nödvändighetskravet inte är uppfyllt.<sup>61</sup>

I vissa fall skulle artikel 17 EKMR kunna påverka bedömningen om det kan vara tillåtet att göra inskränkningar i rätten att bilda och tillhöra föreningar.<sup>62</sup> Artikeln anger att ingenting i konventionen ska tolkas så att det medför rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att missbruka, inskränka eller förhindra utövandet av de rättigheter som skyddas av konventionen. Det grundläggande syftet bakom artikel 17 EKMR är att skydda demokratiska institutioner och säkra att rättighetsskyddet inte missbrukas av till exempel totalitära stater eller extremistiska grupperingar.<sup>63</sup>

I praktiken används artikeln primärt för att begränsa en enskilds möjligheter att åberopa konventionens skydd inför Europadomstolen som då kan avvisa ett uppenbart ogrundat klagomål med hänvisning till artikel 17 EKMR. Europadomstolen kan avvisa klagomålet på två sätt, antingen genom direkt tillämpning på så sätt att klagomålet är uppenbart ogrundat med hänvisning till artikel 17, eller genom indirekt tillämpning, att bestämmelsen ger stöd för en viss tolkning av till exempel artiklarna 10 och 11 EKMR.<sup>64</sup>

Artikel 17 EKMR används dock alltmer sällan av Europadomstolen i dess rättstillämpning. De gånger artikeln på ett framgångsrikt sätt hänvisats till synes vara väldigt få i modern tid och domstolen tillämpar en attityd som pekar på att artikeln endast ska användas i extraordinära fall samt under särskilda omständigheter.<sup>65</sup> En anledning till detta som framhållits kan vara att följden av bestämmelsen ansetts för dramatisk, att ett visst agerande helt skärs bort från konventionens rättighetsskydd. Domstolarna synes föredra

---

<sup>61</sup> Danelius (2015), s. 516.

<sup>62</sup> Ibid. s. 525.

<sup>63</sup> SvJT 2020 s. 531.

<sup>64</sup> Ibid. s. 531.

<sup>65</sup> Ibid. s. 531 f.

att låta frågan om en organisations odemokratiska karaktär påverka bedömningen av staternas åtgärder avseende proportionalitet. Bedömningen innefattar en avvägning och är tillämplig när det kan anses proportionerligt i förhållande till graden allvar och varaktigheten av ett hot mot den demokratiska ordningen. Artikel 17 EKMR kan inte heller användas för att permanent begränsa en enskilds fri- och rättigheter.<sup>66</sup>

### 3.3 Praxis från Europadomstolen

Det finns exempel på tidigare avgöranden där myndigheter i olika länder har vägrat acceptera föreningar vars syften ansetts strida mot nationella intressen. Europadomstolen är dock konsekvent i sin bedömning om att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.<sup>67</sup>

I *Bozgan v. Romania* gjorde Europadomstolen ett sådant uttalande. I målet kom Europadomstolen fram till att rumänska domstolars beslut att vägra registrering av en förening stred mot föreningsfriheten i artikel 11 EKMR. Europadomstolens fann att de rumänska domstolarna grundat sitt beslut om att vägra registrering på en misstanke om att föreningen avsåg att konkurrera med de statliga brottsbekämpande organen men att någon sådan avsikt inte fanns angiven i föreningens stadgar. Europadomstolen uttalade dock att om föreningen skulle komma att ägna sig åt sådan olaglig verksamhet skulle det vara möjligt att då upplösa den.<sup>68</sup>

Föreningsfriheten som beskriven ovan innefattar en positiv föreningsfrihet, alltså rätten att ingå i en förening och statens förpliktelse till positivt handlande, det vill säga att enskilda personer kan utöva sina rättigheter utan hinder. Föreningsfriheten har emellertid även en negativ motsvarighet, rätten att stå utanför en förening utan att drabbas av påföljder på grund av detta.<sup>69</sup> Detta illustrerades särskilt i *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland* där Europadomstolen gjorde ett principiellt uttalande om negativ

---

<sup>66</sup> SvJT 2020 s. 531 f.

<sup>67</sup> Danelius (2015), s. 525.

<sup>68</sup> *Bozgan v. Romania*, no 35097/02, 11 oktober 2007 och Danelius (2015), s. 528.

<sup>69</sup> Danelius (2015), s. 516.

föreningsfrihet. Domstolen fastslog principen om att föreningsfriheten även innefattar rätten att inte vara medlem i en förening samt att inte drabbas av påföljder på grund av avsaknad av medlemskap.<sup>70</sup>

Som beskrivet ovan finns ingen vedertagen definition av begreppet kriminella gäng. Detta kan te sig problematiskt i förhållande till föreningsfriheten på så sätt att en vag definition kan leda till oklarheter kring vilka som ska omfattas av den. Personer som kanske inte bör falla innanför begreppet riskerar att ändå göra det, samtidigt som de erhåller rättigheten att inte bli tvingad in i organisationer som står för värderingar eller ståndpunkter personen inte delar.<sup>71</sup>

### **3.4 Rättighetsdokumenten i en svensk och europeisk kontext**

Något som kan variera mellan EU:s medlemsländer är EKMR:s ställning i det nationella systemet. Vissa länder tillämpar ett system där internationella fördrag såsom EKMR ges högre rang än nationell lag vilket leder till att de ska tillämpas framför nationella bestämmelser. Andra ger konventionen samma hierarkiska nivå som nationella lagar, vilket gör att den också får en status som nationell lag. Dock kan poängteras att dessa skillnader mellan länderna får begränsad betydelse eftersom nationella domstolar vanligen gör långtgående tolkningar av sin egen rätt så att den motsvarar konventionens krav. De behöver på så sätt inte göra ett val att antingen tillämpa EKMR eller annan motstridig lag.<sup>72</sup>

Vad gäller Sverige är konventionen inkorporerad i svensk rätt och gäller som svensk lag.<sup>73</sup> Konventionens betydelse i Sverige markeras även i 2 kap. 19 § RF. Enligt stadgandet får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av EKMR. Paragrafen reglerar alltså

---

<sup>70</sup> *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, no 16130/90, 30 juni 1993, punkt 35.

<sup>71</sup> Mot. 2021/22:3793, s. 7.

<sup>72</sup> Danelius (2015), s. 41 f.

<sup>73</sup> Jfr Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

EKMR:s konstitutionella status som svensk lag.<sup>74</sup> Påföljden att konventionen gäller som lag i Sverige blir att bestämmelserna är direkt tillämpliga vilket stärker den enskildes rättsskydd.<sup>75</sup> Svenska domstolar har sedan inkorporeringen visat sig märkbart obenägna att tillämpa svensk lag på ett sätt som skulle riskera att avgörandena skulle komma att underkännas vid prövning i Europadomstolen.<sup>76</sup>

Det kan hända att det uppstår en konflikt mellan instrumenten, till exempel när nationell lag är motstridig konventionen och konventionen har status som vanlig lag i landet. Det finns ett antal metoder för att lösa sådana konflikter. Allmänt sätt finns det vissa principer som föreskriver olika lösningar. En lösning är att speciallag (lex specialis) tillerkänns prioritet framför allmän lag (lex generalis). I detta fall torde principen i de flesta fall resultera i att inhemsk lag ges företräde, eftersom bestämmelserna i nationell lag måste ses som lex specialis i förhållande till allmänt utformade konventionsbestämmelser. Principen är dock beroende av karaktären av de bestämmelser som är i fråga och skulle därför kunna leda till olika resultat.<sup>77</sup>

Ett annat förhållningssätt kan vara att senare tillkommen lag ges företräde framför äldre lag (lex posterior derogat legi priori). Detta innebär att när en före inkorporeringen av konventionen tillkommen svensk lag och EKMR står i konflikt ska konventionen ges företräde.<sup>78</sup> Högsta domstolen anför i ett remissyttrande en tredje princip, som innebär att ”en konvention om mänskliga rättigheter, även om den i den inhemska laghierarkin inte har högre rang än vanlig lag, ändå bör på grund av sin speciella karaktär ges en särskild vikt i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser.”<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Prop. 2009/10:80, s. 254.

<sup>75</sup> Danelius (2015), s. 42.

<sup>76</sup> Ibid. s. 44.

<sup>77</sup> Prop. 1993/94:117, s. 37 f.

<sup>78</sup> Ibid. s. 37 f.

<sup>79</sup> Cit. Ds 1993:90 s. 240.

## 4 Ändring i grundlagen?

Den ovan nämnda utredningen angående ökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism resulterade i ett förslag till lag om ändring i RF. Förslaget har bifallits av riksdagen och lagändringen kommer börja gälla 1 januari 2023.<sup>80</sup> Med anledning av propositionen väcktes även ett antal motioner. I några av dessa diskuterades frågan om regeringen borde ha utrett en begränsning av föreningsfriheten så att, förutom terroristorganisationer, även alla former av våldsbejakande sammanslutningar och kriminella gäng omfattas av begränsningen.<sup>81</sup>

Det framhålls att en sådan kriminalisering sannolikt kräver att den grundlagsskyddade föreningsfriheten begränsas.<sup>82</sup> I en proposition påpekas att regleringen av de positiva opinionsfriheterna i princip stått orörda sedan de infördes 1976. Lagstiftaren har aldrig övervägt möjligheten att snäva in skyddet för någon av de centrala fri- och rättigheterna i 2 kap. RF sedan de infördes. Därför anförs att ett försvagat skydd för föreningsfriheten endast bör komma i fråga om starka skäl talar för det.<sup>83</sup> Partierna Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna är av åsikten att det finns starka skäl som talar för ett förslag som skulle utöka möjligheterna för lagstiftaren att i lag begränsa föreningsfriheten när det gäller kriminella gäng.<sup>84</sup>

Som skäl för att det skulle vara möjligt att begränsa föreningsfriheten understryks föreningsfrihetens bakomliggande syfte. Syftet har aldrig har varit att skydda kriminellas rätt att organisera sig. Fler argument för att Sverige bör införa ett förbud mot deltagande i kriminella gäng är att gängen representerar en samhällsfara och en brottsutveckling som kräver nya mönsterbrytande åtgärder. Den brottslighet som kriminella gäng ägnar sig åt

---

<sup>80</sup> Prop. 2021/22:42 och Rskr. 2021/22:221

<sup>81</sup> Mot. 2021/22:4319, s. 1.

<sup>82</sup> Ibid. s. 2.

<sup>83</sup> Prop. 2021/22:42, s. 15.

<sup>84</sup> Mot. 2021/22:4319, s. 2.



handlar om grov organiserad brottslighet som har systemhotande effekter. Kriminaliseringen skulle ge brottsbekämpande myndigheter nya verktyg och öka möjligheterna att lagföra och döma gängmedlemmar till fängelsestraff.<sup>85</sup> Organiserad brottslighet hotar det fria och demokratiska samhället och bekämpandet kräver de allra bästa förutsättningarna.<sup>86</sup>

Ytterligare argument för kriminaliseringen är att öka tryggheten hos medborgarna i samhället. Organisationerna besitter ett våldskapital varigenom de redan genom sin person påverkar omgivningen på olika sätt. Beroende på hur omgivningen reagerar kan de till exempel sprida rädsla och obehag eller ilska och frustration. Detta kan i sin tur leda till att medborgarna av exempelvis rädsla avstår från att utnyttja sina rättigheter. Principiellt kan då en kriminalisering bidra till att människor känner sig tryggare.<sup>87</sup>

I Vänsterpartiets motionsyrkande ställer de sig, till skillnad från ovan nämnda partier, nekande till frågan om en kriminalisering av deltagande i kriminella gäng bör utredas. Det framhålls att förslaget möjliggör en inskränkning av föreningsfriheten genom lagstiftning som inte är på grundlagsnivå. Detta leder till att den grundlagsskyddade föreningsfriheten blir beroende av hur man valt att definiera begrepp på lagstiftningsnivå. Detta skulle kunna möjliggöra ett kringgående av det skydd grundlagen hade för avsikt att ge. Partiets inställning till de mänskliga fri- och rättigheterna är att de är odelbara. Varje inskränkning i dem riskerar att möjliggöra för ytterligare begränsningar vilket inte är demokratiskt försvarbart. För att demokratin ska bestå måste de rättigheter generationer före oss utarbetat bevaras och utvecklas.<sup>88</sup>

Vidare skäl mot en sådan begränsning hänförs enligt partiet till frågor om behov, effektivitet och proportionalitet. Att medborgarna ska kunna åtnjuta ett effektivt skydd mot statens maktutövning lyfts som ett av fundamenten i

---

<sup>85</sup> Mot. 2021/22:4319, s. 2.

<sup>86</sup> Prop. 2021/22:42, s. 17.

<sup>87</sup> SvJT 2020, s. 526.

<sup>88</sup> Mot. 2021/22:4277, s. 3 f.

en rättsstat. Begränsningsmöjligheten enligt 2 kap 21 § RF innefattar som ovan nämnt ett proportionalitetskrav. Finns det möjlighet att välja mellan olika åtgärder bör det minst ingripande alternativet väljas. Inskränkningar i föreningsfriheten bör göras endast när alla andra verktyg är uttömda. Vänsterpartiet menar att politiska initiativ och lagstiftning som stärker kommuners, civilsamhällets och andra aktörers förebyggande arbete ska väljas framför en ensidig fokusering på rättspolitik och straffrätt. De framhåller att ett sådant straffstadgande är fel väg att gå, fokus bör ligga på att förebygga, förhindra och bestraffa brottsliga handlingar som enskilda, själva eller tillsammans med andra, begår.<sup>89</sup>

Argumentet att en sådan kriminalisering skulle öka tryggheten kan även vara problematiskt med hänsyn till proportionalitet. Det faktum att något framkallar rädsla eller obehag är i sig inte ett tillräckligt skäl för att införa ett förbud mot det. Fler kvalificerade skäl krävs samt dessa måste vägas mot eventuella nackdelar som förbudet kan tänkas medföra.<sup>90</sup>

Frågan om ett särskilt straffansvar för deltagande i organisationer som ägnar sig åt brottslig verksamhet var uppe för diskussion redan vid millenniumskiftet. Enligt en utredning gäller generellt att behovet av utökad kriminalisering ska vägas mot intresset av att bibehålla grundlagsskyddade fri- och rättigheter oinskränkta.<sup>91</sup> Det har även uttalats att ett grundläggande syfte med att grundlagsskydda dessa fri- och rättigheter är att beslut om förändringar av skyddet inte ska kunna tas lättvindigt. Först efter eftertänksamma och noggranna analyser och överväganden bör en sådan ändring göras.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Prop. 2021/22:42, s. 14 och Motion 2021/22:4277, s. 1 f.

<sup>90</sup> SvJT 2020, s. 526 f.

<sup>91</sup> SOU 2000:88, s. 124.

<sup>92</sup> Advokatsamfundets yttrande 2021-06-16, s. 3.

## 5 Analys och slutsatser

Utifrån min utredning kan jag konstatera att föreningsfriheten åtnjuter ett väldigt starkt skydd, både genom bestämmelser i RF och EKMR.

Bestämmelserna syftar gemensamt till att ge enskilda vidsträckta möjligheter att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Reglerna säkrar en långtgående opinionsfrihet och förpliktar staten till positivt handlande, att se till att enskilda personer kan utöva sina rättigheter utan hinder.

Bestämmelserna omfattar, utöver juridiska personer, även privaträttsliga sammanslutningar med visst mått av organisation och beständighet.

Motstridiga uttalanden angående om skyddet endast ska omfatta lovliga verksamheter har presenterats. Jag instämmer dock med bedömningen 2020 års grundlagskommitté gjort, att bestämmelsen bör tolkas så att den omfattar även olovlig verksamhet. På så sätt anser jag vidare att den grundlagsskyddade föreningsfriheten omfattar enskilda som är med i kriminella gäng. Därför kan jag komma till slutsatsen att förslaget i Tidöavtalet om att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i kriminella gäng som en bestämmelse i lag skulle innebära en inskränkning i den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

För att göra en inskränkning i föreningsfriheten möjlig enligt svensk rätt måste förslaget rymmas inom grundlagens befintliga begränsningsmöjligheter i 2 kap. 24 § 2 stycket RF. Förslaget måste ta sikte på kriminella gäng som uppfyller förutsättningarna om organisationer av militär eller militärliknande natur. Omvänt gäller emellertid att för organisationer vilkas verksamhet inte är av militär eller liknande natur är friheten absolut, och kan därmed inte begränsas genom lag. Därutöver måste även de allmänna krav som anges i 2 kap. 21 § RF vara uppfyllda.

Om det går att stödja en kriminalisering av deltagande i kriminella gäng på befintliga begränsningsmöjligheter i RF är dock i skrivande stund inte utrett. Tidöavtalet pekar på att det inte är möjligt då förslag till grundlagsändringar väntas tas fram i framtiden. Regeringen ansåg även att

begränsningsmöjligheten om olovlig kårverksamhet inte kunde läggas till grund för en heltäckande lagstiftning angående deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Jag anser i linje med detta, samt i framställningen anförda resonemang och överväganden, att ett förslag om deltagande i kriminella gäng inte heller kommer att rymmas inom undantaget för olovlig kårverksamhet. Sammanfattningsvis rymms förslaget sannolikt inte inom befintliga begränsningsmöjligheter i svensk grundlag och jag kan därför dra slutsatsen att förslaget inskränker föreningsfriheten enligt nuvarande reglering.

Med hänvisning till ovanstående står det klart att de särskilda begränsningsändamålen för föreningsfriheten i RF förhindrar att ett förbud mot deltagande i kriminella gäng införs. I EKMR anges uttryckligen vilka begränsningsändamål som kan anses vara godtagbara. Här skulle proportionalitetskravet kunna utgöra ett hinder mot att införa förbudet. Inskränkningen måste enligt Europadomstolens tolkning av konventionen kunna anses proportionerlig i förhållande till ett angeläget samhällsligt behov. Förbudet innebär ett stort ingrepp i föreningsfriheten och jag anser att det finns anledning att ifrågasätta om det står i rimlig relation till syftet som avses uppnås.

Detta är även det diskussionen kring uppsatsens andra frågeställning bottnar i, nämligen om behovet är sådant idag att det motiverar en inskränkning av den skyddade föreningsfriheten. Eller finns det andra åtgärder som inte innebär en inskränkning i föreningsfriheten vilka kan bidra till att organiserad brottslighet stävjas?

Vissa partier i riksdagen har framfört att föreningsfriheten inte syftar till att skydda kriminellas rätt att organisera sig samt att den samhällsfara och brottsutveckling som de kriminella gängen representerar kräver att nya åtgärder vidtas för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Dessa är enligt dem, argument som utgör tillräckligt starka skäl för att begränsa föreningsfriheten. De bemöts av skäl mot att införa förbudet som innefattar en syn på de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna som

odelbara samt intresset av att behålla dem oinskränkta. Kopplat till proportionalitetskravet anförts även att det finns andra vägar att gå för att bekämpa brottsligheten än att lagstifta ett förbud mot deltagande i kriminella gäng.

Slutligen är det tydligt att skyddet för föreningsfriheten i Sverige är långtgående. Begränsningsändamålen är snäva och innebär att föreningsfrihetens skydd framstår som närmast absolut. Politiska röster vittnar om en negativ samhällsutveckling där gängkriminalitet representerar en samhällsfara och en brottsutveckling som kräver nya mönsterbrytande åtgärder. Frågan är då om skyddet för föreningsfriheten är för starkt. Det krävs enligt min mening att den svenska grundlagen ändras för att göra den föreslagna kriminaliseringen möjlig eftersom nuvarande reglering gör att förslaget inskränker en grundlagsskyddad frihet. Skulle kriminaliseringen införas i svensk rätt kommer alltså sannolikt ett undantag från föreningsfriheten utformas, så att kriminella sammanslutningar och gäng omfattas av begränsningsmöjligheterna i RF.

Politiker står inför en framtid kantad av fortsatt debatt och svåra rättspolitiska överväganden. Om förslaget i Tidöavtalet kommer att införlivas i svensk rätt återstår att se. Först krävs en utredning som problematiserar förslaget, dels utifrån hur man ska definiera begreppet kriminella gäng, men framför allt lagstiftningsproblematiken diskuterad i denna uppsats gällande föreningsfriheten. Detta avseende både svensk rätt och även europarättsliga överväganden.

# Källförteckning

## Källor

### Offentligt tryck

*Sverige*

#### Utredningsbetänkanden

Ds 1993:90 Sammanställning av remissyttranden.

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter.

SOU 2000:88 Straffansvarets räckvidd.

Ds 2008:6 Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.

Ds 2010:25 Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.

SOU 2014:63 Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.

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

SOU 2021:15 Föreningsfrihet och terroristorganisationer.

SOU 2021:68 Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.

#### Propositioner

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

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

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Prop. 2007/08:144 Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2010/11:76 Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.

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

Prop. 2021/22:42 Föreningsfrihet och terroristorganisationer.

### Övrigt riksdagstryck

Rskr. 2021/22:221.

Mot. 2021/22:3793, Karin Enström m.fl. (M), Starkare rättsstatliga principer, ett förstärkt fri- och rättighetsskydd och andra grundlagsfrågor.

Mot. 2021/22:4277, Mia Sydow Mölleby m.fl. (V), med anledning av prop. 2021/22:42 Föreningsfrihet och terroristorganisationer.

Mot. 2021/22:4309, Tobias Andersson m.fl. (SD), med anledning av prop. 2021/22:42 Föreningsfrihet och terroristorganisationer.

Mot. 2021/22:4319, Karin Enström m.fl. (M), med anledning av prop. 2021/22:42 Föreningsfrihet och terroristorganisationer.

### *Europeiska unionen*

#### Europeiska unionens råd

Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet.

### **Rättsfall**

#### Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

*Bozgan v. Romania*, no. 35097/02, 11 oktober 2007.

*Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*, no 16130/90, 30 juni 1993.

### **Övrigt**

Brå rapport 2011:20, Bekämpning av organiserad brottslighet, tillgängligt på <bra.se> (senast besökt 2023-01-03).

Lagrådsremiss från Justitiedepartementet, Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, 2019-02-28, tillgängligt på <regeringen.se> (senast besökt 2023-01-03).

Lagrådet, remissyttrande över lagförslag om ett särskilt straffansvar för deltagande i terroristorganisation, 2019-03-20, tillgängligt på <lagradet.se> (senast besökt 2023-01-03).

Brå rapport 2020:4, Dödligt våld i den kriminella miljön, tillgängligt på <bra.se> (senast besökt 2023-01-03).

Advokatsamfundet, yttrande över delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15), 2021-06-16, R-2021/0628, tillgängligt på <regeringen.se> (senast besökt 2023-01-03).

Polismyndigheten rapport, Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm 2021, Dnr A584.033/2021-492, U 641/21, tillgängligt på <polisen.se> (senast besökt 2023-01-03).

Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige, tillgängligt på <tidöavtalet.se> (senast besökt 2023-01-03).

## Litteratur

Bull, Thomas & Jonsson Cornell, Anna, 'Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer – några rättsliga iakttagelser och en rättspolitisk spaning', *SvJT*, 2020.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015.

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Åhman, Karin, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod: RF 2 kap., Europakonventionen och EU:s stadga och deras tillämpning*, Andra upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2019.