

Stockholm den 16 juni 2021

R-2021/0628

Till Justitiedepartementet

Ju2021/01200

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 16 mars 2021 beretts tillfälle att avge yttrande över 2020 års grundlagskommittés delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).

### **Sammanfattning**

I delbetänkandet föreslås en ny regel i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som ger möjlighet att inskränka föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.

Advokatsamfundet, som hänvisar till sina tidigare yttranden över förslag rörande bekämpning av terrorism,<sup>1</sup> kan inte ställa sig bakom förslaget i delbetänkandet.

### **Synpunkter**

Advokatsamfundet har inga principiella invändningar mot att möjligheterna att genom straffrättsliga lagstiftningsåtgärder bekämpa sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism utökas.

---

<sup>1</sup> Se Advokatsamfundets remissyttrande den 28 juni 2019 över utkast till lagrådsremiss Ett särskilt straffansvar för samröre med terroristorganisation. Se även remissyttrande den 8 mars 2018 över promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62), remissyttrande den 12 december 2017 över betänkandet Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72, remissyttrande den 3 oktober 2016 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40) samt remissyttrande den 22 september 2015 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).



Advokatsamfundet delar kommitténs uppfattning att regeringsformens ordalydelse inte ger stöd för slutsatsen att föreningsfriheten endast omfattar lovlig verksamhet samt att föreningsfriheten även omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, varför en bestämmelse i lag om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten.

Advokatsamfundet delar vidare kommitténs utgångspunkt om att terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt samt att terrorism ofta har internationella inslag varför det krävs straffrättsligt samarbete mellan länder för att bekämpa terrorism.

Beträffande föreningsfriheten ska det inledningsvis, på ett principiellt plan, understrykas att förändringar i grundlagen som medför en sänkt skyddsnivå för föreningsfriheten bör komma i fråga endast om det finns mycket starka skäl som talar för detta.

Kommittén har som skäl för att inskränka föreningsfriheten angett dels att terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarligt slag som är systemhotande, dels att det rör sig om brottslighet som inte sällan har internationella inslag och där det därför finns ett omfattande straffrättsligt samarbete mellan olika länder (s. 158).

Som redan angetts delar Advokatsamfundet kommitténs uppfattning att det är fråga om brottslighet av allvarlig och systemhotande natur och att det därför måste finnas goda förutsättningar att vidta förebyggande åtgärder i fråga om straffrättsliga ingripanden. Det kan dock konstateras att det är oklart i vilken utsträckning som en ny, förändrad lagstiftning kommer att kunna påverka detta arbete och hur effektiv en sådan kriminalisering kan förväntas bli (jfr s. 158 i betänkandet). Redan den befintliga begränsningsregeln, som tar sikte på olovlig kårverksamhet, innebär att det finns möjlighet att ingripa mot sådan verksamhet som är systemhotande. Enligt Advokatsamfundet ger befintlig straffrättslig reglering på lagnivå möjlighet att vidta åtgärder mot personer som ägnar sig åt terroristverksamhet.

Det kan vidare konstateras att kommittén inte ansett att den haft i uppgift att göra straffrättsliga bedömningar (s. 158). I delbetänkandet har man därför inte närmare bedömt vilken effekt förändringen av grundlagen skulle få. Advokatsamfundet anser att

det är en grundläggande brist i betänkandet att den frågeställningen inte besvarats. Särskilt i ljuset av att det är just möjligheten att förhindra allvarlig brottslighet som är ett av de två huvudskäl som kommittén anfört för att inskränka föreningsfriheten. Att då anlägga ett så snävt perspektiv som kommittén gjort och inte närmare analysera huruvida en ändring av grundlagen skulle medföra de effekter som eftersträvas kan inte anses nöjaktigt.

Beträffande kommitténs andra skäl för att inskränka föreningsfriheten – att avsaknaden av reglering som straffbelägger deltagande i en terrororganisation kan påverka det internationella samarbetet – är följande av betydelse. EU-kommissionen har vid två tillfällen accepterat regeringens bedömning att den svenska lagstiftningen på området uppfyller kraven på EU-nivå. Vidare kan konstateras att det inte finns några uppgifter om att skillnaden i regleringen i förhållande till andra stater skulle ha medfört att Sverige behövt avstå från att delta i internationellt samarbete mot terrorism (s. 160). Sålunda synes det inte till följd av Sveriges internationella åtaganden finnas skäl att inskränka föreningsfriheten på föreslaget sätt.

Sammantaget anser Advokatsamfundet att de två huvudsakliga argument som kommittén anför som grund för att inskränka föreningsfriheten inte uppväger de men som en sådan förändring på sikt skulle kunna leda till.

Kommittén har vidare valt att inte i lagtext definiera vad som avses med terrorism (s. 173 ff.). Som även kommittén konstaterar kan definitionen av terroristbrottet i den straffrättsliga lagstiftningen förändras över tid. Kommittén anför att utvecklingen av terroristbrottet i lagstiftningen och i de internationella åtaganden som ligger till grund för denna, normalt sett också får betydelse för den faktiska förståelsen av begreppet terrorism (s. 174). Som Advokatsamfundet ser på saken innebär detta att man möjliggör för inskränkningar i föreningsfriheten genom förändring av lagstiftning som inte är på grundlagsnivå. Det skulle innebära att den grundlagsskyddade föreningsfriheten blir beroende av hur terrorism definieras på lagstiftningsnivå på ett sätt som medför en risk för att det genom lagstiftning blir möjligt att kringgå det skydd som grundlagen är tänkt att ge.

Ett grundläggande syfte med att placera skyddet för fri- och rättigheter i grundlag är att förändringar av skyddet ska göras eftertänksamt och efter ytterst nog samma analyser och överväganden. Skälen till att grundlagsändringar endast får ske efter ett



mellanliggande riksdagsval är att folket ska få möjlighet att i allmänna val ge uttryck för behovet av den aktuella förändringen. Även om det framstår som att samhället i dag skyndsamt måste ha alla möjligheter till hands för att ingripa mot samröre med terroristorganisationer, måste en analys göras av vad grundlagsändringen kan komma att få för konsekvenser i framtiden. Enligt Advokatsamfundets mening har kommittén inte på ett tillräckligt grundligt sätt redogjort för och analyserat de konsekvenser som den föreslagna förändringen av grundlagen skulle kunna få på sikt.

Det är Advokatsamfundets uppfattning att om den föreslagna grundlagsförändringen genomförs, så kan detta komma att medföra ett möjliggörande av framtida begränsningar av föreningsfriheten som i dag inte är överblickbara. De skäl som kommittén anför till grund för en förändring kan inte anses uppväga en sådan risk.

Sammantaget är det Advokatsamfundets uppfattning att kommittén inte har redovisat tillräckligt starka skäl för den föreslagna förändringen av föreningsfriheten. Vidare är den föreslagna grundlagsändringen inte avgränsad på ett tillräckligt tydligt sätt genom hänvisning till ett begrepp som inte är helt klart definierat och som dessutom kan ändras genom lag.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander