

Justitieutskottets yttrande 2021/22:JuU4y

Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 27 januari 2022 att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2021/22:42 Föreningsfrihet och terroristorganisationer och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i de delar som rör justitieutskottets beredningsområde och över kommittémotionerna 2021/22:4319 av Karin Enström m.fl. (M), 2021/22:4309 av Tobias Andersson m.fl. (SD) och 2021/22:4277 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V).

Utifrån de utgångspunkter som justitieutskottet har att beakta anser justitieutskottet att konstitutionsutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag och avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns två avvikande meningar (M, SD, V, KD) och ett särskilt yttrande (L).

Utskottets överväganden

Gällande rätt

I 2 kap. regeringsformen (RF) regleras skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna definieras som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt 2 kap. 20 § RF får bl.a. föreningsfriheten begränsas genom lag. En begränsning får dock enligt 21 § samma kapitel endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen så som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Av 24 § andra stycket samma kapitel följer dessutom att föreningsfriheten får begränsas endast 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. I enlighet med 2 kap. 25 § första stycket RF får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. föreningsfriheten när det gäller andra än svenska medborgare här i riket.

Propositionen

Regeringen framhåller i propositionen att terrorism är en gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Vidare innefattar terrorism brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt, bl.a. när det gäller förmågan att vidta förebyggande åtgärder och i fråga om straffrättsliga ingripanden. Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns starka skäl för en ny begränsningsregel som utökar möjligheterna för lagstiftaren att i lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sådana sammanslutningar.

I propositionen föreslår regeringen en ändring i regeringsformen som innebär utökade möjligheter att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Den föreslagna ändringen möjliggör för lagstiftaren att exempelvis införa en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller ett förbud mot terroristorganisationer. Regeringen anför att det genom ändringen kommer att gå att bekämpa terrorism på fler och nya sätt.

Begreppet terrorism bör enligt regeringen inte definieras i lagen eftersom en sådan definition skulle bli för omfattande och avvika tydligt från hur bestämmelsen i övrigt är utformad. För att undvika risken för en alltför vid tolkning redovisar regeringen i propositionen hur begreppet enligt regeringens mening bör förstås. Begreppet terrorism i den föreslagna grundlagsbestämmelsen bör innefatta utförandet av sådana brottsliga gärningar som har de typiska drag som enligt internationell och svensk rätt karakteriserar terroristbrott. Utmärkande för sådan brottslighet är att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte. Det kan t.ex. handla om en avsikt att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp
2. otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller utföra en viss handling eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

För att en sammanslutning ska anses ägna sig åt terrorism i den föreslagna grundlagsbestämmelsens mening är det inte tillräckligt att exempelvis dess medlemmar i dess namn eller under dess ledning begår en eller flera brottsliga gärningar. Det krävs att gärningen eller gärningarna är sådana allvarliga angrepp som riktar sig mot ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med terrorismsyfte, dvs. att de kvalificerande rekvisiten för terroristbrott är uppfyllda.

Slutligen anser regeringen att inte bara sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism ska omfattas av begränsningen utan att regeln även ska omfatta organisationer som understöder terrorism.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Motionerna

Karin Enström m.fl. (M) begär i kommittémotion 2021/22:4319 yrkande 1 att regeringen lägger fram ett förslag som innebär att ett undantag från föreningsfriheten utformas så att även kriminella sammanslutningar och gäng omfattas. Enligt motionärerna finns det mot bakgrund av den samhällsfara som de kriminella gängen i Sverige innebär starka skäl för att även överväga en kriminalisering av deltagande i kriminella gäng. Det skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna nya verktyg samt öka möjligheterna att lagföra och döma gängmedlemmar till fängelsestraff. I yrkande 2 begär motionärerna att regeringen ska begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för alla former av våldsbejakande organisationer oavsett ideologiskt motiv. Ett förbud mot våldsbejakande organisationer skulle bl.a. försvåra för organisationerna att driva sin verksamhet. Dessutom skulle det göra det möjligt att straffa dem som med hot och våld undergräver det fria och öppna samhället.

I kommittémotion 2021/22:4309 av Tobias Andersson m.fl. (SD) yrkande 1 begär motionärerna att det utreds om man bör revidera föreningsfriheten för att möjliggöra förbud mot deltagande i, eller samröre med, kriminella organisationer. I yrkande 2 begärs att våldsbejakande organisationer ska förbjudas. Motionärerna anför att förändring i ett demokratiskt samhälle bör ske genom övertygelse, fri debatt och yttrandefrihet och inte genom att organisationer genom våld eller hot om våld tvingar andra till underkastelse. Organisationer vars medel för främjande av sina mål är våld eller hot om våld ska därför kunna förbjudas.

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2021/22:4277 att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna påpekar att terrorhandlingar redan är kriminaliserade enligt gällande straffrättslig lagstiftning. I stället för att inskränka föreningsfriheten och bryta med grundläggande rättstraditioner och principer behöver grogrunden för terrorism bekämpas. Vidare menar motionärerna att det i dag saknas en vedertagen definition av vad en terroristorganisation är, vilket kan leda till en gränsdragningsproblematik och till att definitionen förändras över tid. Sådana förändringar skulle i framtiden kunna göras genom lagstiftning som inte är på grundlagsnivå, vilket skulle innebära ett kringgående av det skydd som grundlagen är tänkt att ge.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har flera gånger tidigare avstyrkt motionsyrkanden om dels deltagande i kriminella organisationer, dels förbud mot våldsbejakande organisationer, senast vid beredningen av motioner från den allmänna motionstiden 2020/21.

I betänkande 2020/21:JuU24 avstyrkte utskottet yrkanden om kriminalisering av deltagande i ett kriminellt gäng (s. 68 f.). Utskottet anförde att det inte gör någon annan bedömning än vad det tidigare gjort när det gäller yrkanden om deltagande i kriminell organisation. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2020/21:344).

I betänkande 2020/21:JuU29 (s. 19 f.) avstyrkte utskottet ett yrkande om att förbjuda deltagande i våldsbejakande organisationers verksamhet (s. 19 f.). Utskottet såg inte något skäl att ställa sig bakom yrkandena. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2020/21:363).

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att det finns starka skäl för att införa en ny regel som utökar möjligheterna för lagstiftaren att i lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Som regeringen anför innefattar terrorism brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur. Detta ställer krav på att samhället har en förmåga både att vidta förebyggande åtgärder och att effektivt ingripa straffrättsligt mot terrorism. Det är vidare viktigt att Sverige kan delta i det internationella

samarbetet mot terrorism och i detta syfte ha möjlighet att införa en reglering i fråga om terroristorganisationer som är mer lik den som finns i andra länder. Utskottet anser därmed i likhet med regeringen att det finns ett behov av en mer heltäckande kriminalisering av deltagande i terroristorganisationer.

Vidare instämmer utskottet i regeringens bedömning att övervägande skäl talar emot en uttrycklig definition i grundlagen av begreppet terroristorganisation. De tolkningsproblem som därmed skulle kunna uppstå motverkas genom att den avsedda innebörden av begreppet är redovisad i propositionen.

Sammanfattningsvis har utskottet ingenting att invända mot den grundlagsändring som regeringen föreslår och ställer sig bakom propositionen i de delar som rör utskottets beredningsområde. Justitieutskottet anser således att konstitutionsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motion 2021/22:4277 (V).

När det gäller motionsyrkandena om att utreda ytterligare undantag från föreningsfriheten för att förbjuda kriminella och våldsbejakande organisationer anser utskottet, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, inte att det har framkommit något som ger anledning för riksdagen att göra sådana tillkännagivanden som efterfrågas i motionerna 2021/22:4319 (M) yrkandena 1 och 2 samt 2021/22:4309 (SD) yrkandena 1 och 2. Yrkandena bör därför avstyrkas av konstitutionsutskottet.

Stockholm den 22 februari 2022

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Tobias Andersson (SD), Martin Marmgren (MP), Ingemar Kihlström (KD), Sten Bergheden (M) och Gudrun Nordborg (V).

Avvikande meningar

1. Föreningsfrihet och terroristorganisationer (M, SD, KD)

Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Adam Marttinen (SD), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Tobias Andersson (SD), Ingemar Kihlström (KD) och Sten Bergheden (M) anför:

Den organiserade kriminalitetens framväxt under senare år kräver nya mönsterbrytande åtgärder. Mot bakgrund av den samhällsfara som den organiserade brottsligheten i Sverige innebär finns det starka skäl att även överväga en kriminalisering av att delta i en kriminell organisation. Det skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna nya verktyg och öka möjligheterna att lagföra och döma gängmedlemmar till fängelsestraff. Liknande lagstiftning finns i flera andra europeiska länder. För att möjliggöra en sådan kriminalisering krävs sannolikt att föreningsfriheten begränsas, vilket enligt vår mening skulle vara fullt rimligt. Föreningsfrihetens syfte har aldrig varit att skydda kriminellas rätt att organisera sig.

Enligt Säkerhetspolisen har antalet personer i de våldsbejakande extremistiska miljöerna i Sverige ökat på bara några år. Det handlar inte bara om våldsbejakande islamism och nynazism utan även om den autonoma vänstern. Ett förbud mot våldsbejakande organisationer skulle markera var demokratin drar gränsen och försvåra för våldsbejakande organisationer att bedriva sin verksamhet och göra det möjligt att straffa dem som med hot och våld undergräver vårt fria och öppna samhälle.

Mot den bakgrunden anser vi att regeringen bör utreda en begränsning av föreningsfriheten för deltagande i såväl kriminella som våldsbejakande organisationer. Konstitutionsutskottet bör därför tillstyrka motionerna 2021/22:4319 (M) yrkandena 1 och 2 samt 2021/22:4309 (SD) yrkandena 1 och 2.

2. Föreningsfrihet och terroristorganisationer (V)

Gudrun Nordborg (V) anför:

Terroristbrottslighet är av mycket allvarlig och systemhotande natur och ett av de största hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det är därför, och ska vara, straffbart att planera och utföra terrordåd. Däremot är det en principiellt viktig ordning att lagstiftningen tar sikte på vad någon gör, inte vem hen är eller vad hen tänker. Terrorhandlingar är redan kriminaliserade enligt gällande straffrättslig lagstiftning. Befintlig lagstiftning ger också möjlighet att vidta åtgärder mot personer som ägnar sig åt terroristverksamhet. Att bekämpa terrorism genom att förbjuda vissa organisationer och därmed inskränka den grundlags-skyddade föreningsfriheten samt bryta med grundläggande rättstraditioner och

principer är fel väg att gå. I stället måste grogrunden för terrorism bekämpas med progressiv politik. Människor ska inte kriminaliseras för sina tankar eller vilka organisationer de tillhör, utan fokus måste ligga på att förebygga, förhindra och bestraffa de brottsliga handlingar som enskilda begår – själva eller tillsammans med andra.

Vidare riskerar förbudet att leda till en gränsdragningsproblematisering eftersom det saknas en tydlig och vedertagen definition av vad en terroristorganisation är. Risken är att rättstillämpningen dels blir svajig innan ett förbud har varit i kraft en tid, dels påverkas av politiska maktskiftet och antidemokratiska strömningar i samhället. Regeringens förslag möjliggör dessutom att föreningsfriheten inskränks genom lagstiftning som inte är på grundlagsnivå. Den grundlagsskyddade föreningsfriheten blir då beroende av hur terrorism definieras på lagstiftningsnivå, vilket möjliggör ett kringgående av det skydd som grundlagen är tänkt att ge.

Slutligen finns en risk att organisationer med demokratiska syften kommer att klassas som terroristgrupper samtidigt som ett förbud inte kommer att träffa den typ av ensamma gärningsmän som utfört de allra värsta terrordåden i Europa. Flera av de senaste årens fruktansvärda terrorhandlingar har begåtts av ensamagerande gärningsmän.

Mot denna bakgrund anser jag inte att regeringens förslag bör genomföras, och konstitutionsutskottet bör därför tillstyrka motion 2021/22:4277 (V).

Särskilt yttrande

Föreningsfrihet och terroristorganisationer (L)

Johan Pehrson (L) anför:

Jag utesluter inte att frågan om kriminalisering av aktivt deltagande i kriminella organisationer kan komma att övervägas i ett framtida sammanhang. Erfarenheter från andra länder behöver i så fall noga studeras. Frågan är komplex och kan beröra grundlagsfrågor, vilket medför att för- och nackdelar måste analyseras noggrant. Detta är dock en fråga som faller utanför det aktuella lagstiftningsärendet och jag har därför i detta sammanhang inget att invända mot utskottets ställningstagande.