

**Straff för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2022:6)**
(Ju2022/01335)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Fakultetsnämnden konstaterar inledningsvis att departementspromemorian innehåller det senaste i en lång rad av föreslagna kriminaliseringar rörande olika typer av ageranden kopplade till terrorism. I huvudsak lämnar fakultetsnämnden innehållet och förslagen i remissen utan erinran, men följande synpunkter förtjänar att framföras.

Terroristorganisationer som inte faller under RF 2:24 före ändringen

Fakultetsnämnden vill börja med att ta upp frågan om hur man bör tolka den föreslagna konstitutionella förändringen (framlagd av 2020 års grundlagskommitté i delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer, SOU 2021:15), som kommer att möjliggöra det nu aktuella lagförslaget. Grundlagskommittén föreslog ett tillägg till RF 2:24 eftersom den drog slutsatsen att det finns terroristorganisationer vars verksamheter inte kan sägas falla inom de nuvarande begränsningsmöjligheterna i bestämmelsen, dvs. organisationer av ”militär eller liknande natur” eller vilkas verksamhet innebär rasistiskt motiverad förföljelse.

Departementspromemorian nöjer sig (s. 39) med att hänvisa till grundlagskommitténs slutsats. Det finns här anledning att återigen påpeka vad fakultetsnämnden noterade i sitt remissvar på SOU 2021:15 (JURFAK 2021/17): varken regeringen (i prop. 2019/20:36) eller grundlagskommittén har givit ett enda exempel på organisationer som man anser är terroristorganisationer, men som *inte* är av ”militär eller polisliknande” karaktär och/eller inte ägnar sig åt rasistisk förföljelse.

I det tidigare lagstiftningsärendet (Ds 2017:62) användes upprepade gånger deltagande i IS (Daish) som exempel. Det tål att understrykas att användningen av detta extrema exempel – en militär-likande organisation som tveklöst begått fasansfulla terroristbrott, och som förföljt minoriteter – riskerar att dölja de svåra gränsdragningsfrågor som kan uppstå i andra sammanhang.



Det huvudsakliga skälet till en mer långtgående kriminalisering än vad RF 2:24 möjliggör i dag tycks vara implementeringen av EU-terrorismdirektivet. Det uppstår dock vissa risker och problem med detta. Departementspromemorian diskuterar dessa i avsnitt 5.2.2: ”Definitionerna av terroristbrott och terroristorganisation kommer att finnas i lag och kan förändras över tid vilket skulle kunna innebära att det genom en lagändring skulle bli möjligt att kringgå det skydd som grundlagens föreningsfrihet är tänkt att ge” (s.70). Det förtjänar i sammanhanget att påpekas att terroristbrott redan idag omfattar ett stort antal olika ”vanliga” brott, om dessa begås med en viss avsikt, exempelvis att injaga fruktan hos en civilbefolkning. Med andra ord kan cyberangrepp mot offentliga datorsystem vara terroristbrott. Kan man därför se en organisation som Hackers Anonymous som en terroristorganisation, och att deltagande i en den skulle utgöra brott enligt remissen?

Riksdagen kan sägas vara den främsta tolkaren av de relativa rättigheterna i regeringsformen genom att stifta vanliga lagar. Likväl finns det gränser för det som kan göras i form av ”omtolkningar” av grundlagen, utan att ändra i själva ordalydelsen av grundlagsbestämmelser, i enlighet med procedurreglerna för grundlagsändringar. Det är därför viktigt att betona det som 2020 års grundlagskommitté skrev, och som noteras i promemorian (s. 71): ”det finns en gräns för vad som avses med terrorism i grundlagens mening. Skulle en förändring av definitionen av terroristbrott som inte är inom denna gräns drivas igenom är en kriminalisering av deltagande som anknyter till den definitionen inte längre en grundlagsenlig begränsning av föreningsfriheten och det är därmed en domstols skyldighet att inte tillämpa den ändrade lagen”.

Terrorism har av förklarliga skäl definierats mycket brett, men det tål att betonas att själva essensen i terroristbrott är mord på civila ägnat att sprida skräck hos den civila befolkningen. Ju längre bort man kommer från denna företeelse i rättstillämpningen, desto mindre legitim blir denna rättstillämpning. Det är därför angeläget att sådana synpunkter som kommer till uttryck i remissen om den autonoma tolkningen av grundlagen upprepas i propositionen. Dessutom bör de konkreta skyddsvärda verksamheter och handlingar som identifieras i remissen, och som inte bör betraktas som deltagande, också komma till uttryck i lagtexten eller i vart fall propositionen.

Enstaka terroristhandlingar och deltagande i en organisation

Avsnitt 5.2.2 innehåller en – måhända något pliktrogen – diskussion av kriminaliseringsprinciperna. Här vill fakultetsnämnden lyfta följande. I promemorian anförs att ”Varje form av deltagande som innebär ett stöd för organisationen är straffvärt eftersom det förbättrar organisationens möjligheter att begå terroristbrott och främjar framväxten och upprätthållandet av extremistiska miljöer vars avsikt är att angripa det



demokratiska samhället och dess grundläggande funktioner.” (s. 67). Samtidigt betonas att straffbestämmelsen är tänkt att träffa ett ”aktivt stödjande” (s.68) av organisationen. I promemorian hävdas även att ”En kriminalisering av deltagande som stöder organisationen skulle träffa en fristående gärning utan koppling till själva terroristbrottet.” (s. 68).

När man ska motivera kriminalisering av förfältsdelikt, måste uppsåtet att begå fullbordat brott komma till uttryck i en åtgärd som i sig framstår som farlig. Utredningen betonar dock att det inte kommer att bli nödvändigt att bevisa att en enskild som deltar (eller försöker delta) i en organisation har avsikten att begå terroristbrott själv, endast att främja organisationens mål etc. Detta framstår i och för sig som rimligt. Frågan uppkommer dock vad som behöver bevisas i ett åtal. Organisationen i fråga måste, objektivt sett, begå terroristbrott. Men hur regelbundet? Räcker det att det sker, eller har skett, ibland? Räcker det att autonoma celler av en organisation har begått, eller begår, enstaka terrorbrott, eller måste organisationen som helhet ha använt terroredåd som en policy? Detta understryker återigen värdet av fler exempel som inte är uppenbara och entydiga fall av terroristorganisationer.

Promemorian tar upp (s. 85) den svåra frågan om motståndsrörelser som kämpar för att införa, eller återinföra, demokrati.¹ Kommer det att räcka med ett sådant vagt uttalande i förarbetena för att undvika olämpliga åtal? Samtidigt påpekas det att regeringsformens terrorismbegrepp bör ge utrymme för att betrakta enstaka händelser som begås av en sådan organisation som terrorism ändå, oavsett de bakomliggande drivkrafterna. Men gör dessa enstaka händelser att organisationen därefter blir att betrakta som en terroristorganisation, något som i sin tur innebär att alla som främjar dess verksamhet (åtminstone *efter* att dessa händelser har skett?) kan dömas för deltagande i en sådan organisation?

Promemorian uttrycker att ”Även intresset av att säkerställa en vid yttrande- och åsiktsfrihet kan föra med sig att brottsliga handlingar i en del sammanhang inte betraktas som terrorism. Det kan exempelvis vara fråga om allmänna aktioner mot omdiskuterade byggprojekt, våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer eller annan form av civil olydnad”. (s. 86) Även här kan fakultetsnämnden instämma, men anser att dessa åsikter måste komma till uttryck i lagtexten eller åtminstone tydligt i propositionen. Som fakultetsnämnden påpekat i tidigare lagstiftningsärenden om terrorism skiljer sig Sverige från flertalet andra demokratiska länder genom att vi saknar en mekanism för att undvika oproportionerliga (”oppressive”) åtal; svensk rätt bygger inte på fakultativt åtal vilket gör det särskilt angeläget med tydligt rättsligt stöd för att kunna exkludera ageranden som inte bör träffas av kriminaliseringen.

¹ ”En principiell utgångspunkt bör vara att lagstiftningen om terrorism inte ska tillämpas i fråga om handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick”.



Övriga frågor

Hur betydelsefullt blir det nya brottet i praktiken? Deltagandebrottet är inte tänkt att bli subsidiärt till andra brott i den nya terroristlagen (uppmaning, terrorresor mm). Däremot är utredningens förslag att samrörsbrottet görs subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet. Man kan konstatera att Sverige, i internationell jämförelse, har relativt långtgående bestämmelser om stämpling, förberedelse och medverkan. Dessa osjälvständiga brottstyper har tidigare uppfattats fylla luckan som andra länder fyller med medlemskapsbrottet. Tillämpningsområdet för ett medlemskapsbrott i Sverige har alltså tidigare uppfattats som ganska litet. Denna utredning anser dock att det nya brottet kan avsevärt öka säkerhetspolisens arbetsbörda. Om det innebär att man slipper utredningssvårigheter såvitt gäller andra terrorbrott som (i allmänhet kräver de särskilda rekvisiteten) är det sannolikt att åtal för dessa brott inte kommer att ske i framtiden (de är redan sällsynta). Med tanke på att utredningen tydligt har uttryckt att syftet med deltagandebrottet *inte* är att underlätta för mindre krävande utredningar (s.67) vore det önskvärt med en utvärdering om hur deltagandebrottet faktiskt använts om några år.

Slutligen kan man konstatera att en betydlig inflation har skett i de tillänkta straffsatserna jämfört med det ursprungliga förslaget, dvs Ds 2017:62. Deltagandebrottet skulle straffas med högst två års fängelse. Fem år senare föreslås nu att straffet för deltagande i en terroristorganisation ska vara fängelse i högst fyra år och om deltagandebrottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst två och högst åtta år.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Iain Cameron, efter samråd med universitetslektorn Gustaf Almkvist. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer