

Justitiedepartementet

Stockholm den 16 juni 216

Ert diarienummer: Ju 2021/01200

Remissyttrande över betänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15) – Dnr Ju2021/01200

Svenska sektionen av Amnesty International, nedan Amnesty, lämnar följande synpunkter på betänkandet.

Med hänvisning till 2 kap 1 § första stycket 5 regeringsformen instämmer Amnesty med utredningens slutsats att föreningsfriheten omfattar även enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Det står klart att den grundlagsskyddade föreningsfriheten inte är begränsad till att omfatta sammanslutningar som har en så kallad lovlig verksamhet. De nuvarande begränsningsmöjligheterna kan inte läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innebär inskränkningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. En grundlagsändring skulle således krävas.

Amnesty instämmer i utredningens uppfattning att det står klart att terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt. Frågan blir vilka medel som ska kunna användas för att bekämpa denna typ av brottslighet.

Inskränkningar i det grundläggande fri- och rättighetsskyddet genom grundlagsändring måste föregås av noggranna överväganden, bland annat en ingående analys av ett antal kärnfrågor om innehållet i och de potentiella riskerna med en sådan ändring. Det behöver även göras en avvägning mellan fördelar och nackdelarna med en utvidgad inskränkning av föreningsfriheten.

Utredningen har inte presenterat en tillräckligt ingående analys av dessa frågor.

Utredningen betonar att skyddet för föreningsfriheten i svensk rätt har varit särskilt starkt ända sedan regeringsformen infördes, och konstaterar att en "sänkt skyddsnivå för denna frihet bör därför endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det" (SOU 2021:15, s. 158).

Utredningen kommer därefter till slutsatsen att "de skäl som kan anföras för möjligheten att begränsa föreningsfriheten för enskilda som är med i terroristorganisationer är påtagligt starkare än de argument som kan anföras emot en sådan ordning" (a.a., s. 160).

Betänkandet redogör dock inte för några argument emot möjligheten att införa ett nytt begränsningsändamål. Amnesty vill därför framhålla att det är nödvändigt med en mer omsorgsfull avvägning av argument för och emot en grundlagsändring.

Som utredningen konstaterar tillhör föreningsfriheten de så kallade åsiktsfriheterna, vilka ligger till grund för ett demokratiskt samhälle. Amnesty vill här understryka att ett eventuellt behov av en ny straffbestämmelse inte ensamt utgör ett skäl för en inskränkning av grundlagen, om det så handlar om terrorism eller annan brottslighet. Det hade därför varit önskvärt med en längre diskussion om hur demokratin och samhället kan värnas genom den föreslagna grundlagsändringen. Är behovet av ett deltagandebrott så pass starkt att det berättigar en inskränkning av föreningsfriheten?

Även om frågan vad som utgör en terroristorganisation har behandlats i tidigare lagstiftningssammanhang, kan det dock erinras om att det i internationell rätt saknas en enhetlig definition av vad som utgör "terrorism". Ett grundläggande krav för en sådan behandling bör vara att begreppet i fråga, som utredningen formulerar det, har en innebörd som är tydlig och vedertagen samt har en betydelse som kan anses bestående över tid (SOU 2021:15, s. 161). Beträffande definitionen av vad som utgör en terroristorganisation är emellertid Amnestys bedömning att så inte är fallet. Det är betydelsefullt att termer som används i regeringsformen är bestående över tid. Risken är annars att innehållet i grundlagen lämnas att utvecklas successivt av lagstiftaren utan de rättsäkerhetsmekanismer som ett grundlagsändringsförfarande medför. Utredningens resonemang i fråga om begreppet terrorism och huruvida det bör införas i regeringsformen innebär en sådan risk. Det är inte otänkbart att användningen av begreppet terrorism – om det tas in i regeringsformen utan att tydligt definieras – kan missbrukas i framtiden.

Begreppet "sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer" terrorism är brett. Vad innebär "understödjare" i detta sammanhang? Amnesty vill här

särskilt betona vikten av att humanitära organisationers verksamhet inte får riskera att kriminaliseras, och att den föreslagna grundlagsändringen inte har en negativ inverkan på respekten för den internationella humanitära rätten och skyddet av sjukvård. Sammantaget kan det inte uteslutas en risk för att den föreslagna grundlagsändringen skulle kunna leda till framtida missbruk som påverkar skyddet för civilsamhällets roll i ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle.

Amnesty efterlyser därför en mer ingående analys beträffande ovan nämnda risker med den föreslagna grundlagsändringen.

Detta yttrande är upprättat i samråd med Amnestys grupp för internationella straffrättsliga frågor.

Anna Johansson

tillförordnad generalsekreterare

Amnesty International

Svenska sektionen



