

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 rättssäkerhetsmekanismer 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

REMISSYTTRANDE

2021-06-16

Dnr 0104/21

Er referens: Ju2021/01200

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Inom myndigheten finns Center mot våldsbejakande extremism (CVE) som har granskat utredningens förslag utifrån centrets nationella uppdrag att förebygga ideologiskt inspirerad brottslighet och terrorism.

Utredningen föreslår att det införs en ny regel som ger möjlighet till inskränkning av föreningsfriheten när det gäller terrorism. Den nya regeln placeras i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som en del av den nuvarande begränsningsbestämmelsen. CVE tillstyrker utredningens förslag.

CVE delar kommitténs slutsats att begreppet terrorism bör användas i en ny bestämmelse då begreppet är vedertaget och används i juridiska dokument på internationell nivå, inte minst inom EU-rätten. Ett internationellt straffrättsligt samarbete har sedan lång tid pågått kring terrorism. CVE stödjer även kommitténs bedömning att möjligheterna att i lag begränsa föreningsfriheten när det gäller deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism bör utökas (avsnitt 8.3).

Utredningen anser att det finns välgrundade skäl för att föreningsfriheten ska kunna inskränkas även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt anknytningsbrott som underlättar eller möjliggör terroristbrott. CVE delar uppfattningen att bestämmelsen därför uttryckligen även bör omfatta organisationer som understödjer terrorism.

Utredningen problematiserar det faktum att organisationer som utövar terrorism, eller verksamhet som innebär ett tydligt stöd åt sådana gärningar, även kan ägnar sig åt traditionell åsiktsbildning eller humanitär verksamhet. Utredningen konstaterar att proportionalitetsbedömningen framstår som mer komplicerad när det rör sammanslutningar som bedriver en blandad verksamhet. CVE delar bedömningen men vill samtidigt lyfta att det inte är ett ovanligt fenomen att olika typer av våldsbejakande rörelser även bedriver någon form av social eller humanitär verksamhet. Det är ett sätt att skapa legitimitet och engagemang och kan användas för rekrytering, finansiering och propaganda.

Det framkommer i utredningen att kommittén inte sett som sin uppgift att bedöma behovet av en lagändring eller hur effektiv en sådan kan förväntas bli. Det hade varit värdefullt att tydligare belysa vilka behov lagreformen ska möta och vilka konsekvenser den förväntas leda till.

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz efter föredragning av Jenny Sonesson pressekreterare CVE.

Kristina Svartz

Jenny Sonesson



Stockholm den 23 april 2021

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

tove.axelsson@regeringskansliet.se

Översänds endast per e-post

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

1 CENTRUM FÖR RÄTTVISAS SYNPUNKTER

- 1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning. Som ett led i detta avger Centrum för rättvisa remissyttranden över lagförslag som kan påverka enskildas grundläggande rättigheter.
- 1.2 Centrum för rättvisa har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15) och får anföra följande.
- 1.3 Som kommittén framhåller gör sig särskilda överväganden gällande vid tolkningen av grundlagsbestämmelser som skyddar enskildas fri- och rättigheter (s. 147 f.). Den viktigaste principen är att sådana bestämmelser ska tolkas generöst till den enskildes fördel. Även om grundlagstolkning ska följa samma principer som gäller för tolkning av vanlig lag, bör helt avgörande vikt

fästas vid bestämmelsernas ordalydelse. Det bör inte förekomma att grundlagsbestämmelser, med hänvisning till förarbetsuttalanden eller fingerade ändamål, ges en tolkning som inte stämmer överens med dess ordalydelse.

- 1.4 Ett exempel på en sådan otillåten tolkning av grundlagen utgörs av den numera underkända myndighetspraxis som tillämpades av Skatteverket under lång tid och som innebar att grundlagsskyddet för medborgarskap kringgicks genom att verket fingerade att vissa medborgarskap aldrig hade funnits (se RÅ 2006:73). Som kommittén anför får tillämpningsområdet för bestämmelser om fri- och rättigheter inte kringgås med hänvisning till underförstådda begränsningar som inte får klart stöd i bestämmelsernas ordalydelse.
- 1.5 Mot den här bakgrunden instämmer Centrum för rättvisa i kommitténs bedömningar *att* den grundlagsskyddade föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen omfattar även enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, samt *att* de befintliga begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen inte kan läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innebär begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism (avsnitt 8.2).
- 1.6 Centrum för rättvisa instämmer vidare i kommitténs bedömning att möjligheterna att i lag begränsa föreningsfriheten när det gäller deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism bör utökas (avsnitt 8.3). Genom ett självständigt och uttryckligt begränsningsändamål i grundlagen för sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism främjas förutsebarheten och rättssäkerheten

hos eventuella framtida lagförslag som syftar till att begränsa föreningsfriheten för enskilda som deltar i denna typ av sammanslutningar.

- 1.7 Centrum för rättvisa har slutligen inget att invända mot utformningen av den föreslagna begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen (avsnitt 8.4).

Som ovan,

Fredrik Bergman
Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Frida Andersson och Henrietta Cahn



Justitiedepartementet

Angående delbetänkandet Föreningsfriheten och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat betänkande.

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker 2020 års grundlagskommittés förslag att det införs en bestämmelse i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som gör det möjligt att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Monica Rodrigo. Rättschefen Eva Melander Tell har deltagit i den slutliga handläggningen. Ärendet har föredragits av verksjuristen Thomas Saltin.

Monica Rodrigo

Thomas Saltin

Expedition till
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
tove.axelsson@regeringskansliet.se
ju.a@regeringskansliet.se

Justitiedepartementet
111 52 Stockholm
Diarienummer: Ju2021/01200

Remissvar på delbetänkandet ”Föreningsfrihet och terroristorganisationer” SOU 2021:15

Forum – idéburna organisationer med social inriktning och Giva Sverige vill härmed gemensamt lämna följande synpunkter på delbetänkandet då vi tillsammans representerar en bred uppsättning av civilsamhällets organisationer i Sverige.

Forum - idéburna organisationer med social inriktning samlar nära 40 medlemsorganisationer som i sin tur består av flera tusen lokala föreningar. Forum arbetar för civilsamhällets möjligheter att verka och ofta med frågeställningar som rör olika aspekter av demokrati, välfärd och organisering. Bland Forums medlemmar finns kvinno- och tjejjourer, Sveriges Stadsmissioner, Röda Korset och Rädda Barnen. Idéburna organisationer har ofta vuxit fram när människor har sett brister och behov som det offentliga eller de privata företagen inte kunnat eller velat möta. Innovation och nytänkande är starka drivkrafter bakom idéburen verksamhet. Invånarna har hög tillit till civilsamhället, som också spelar en viktig roll i arbetet för ökad jämlikhet.

Giva Sverige är en branschförening som arbetar för tryggt givande. Våra närmare 170 medlemmar representerar en bredd av ideella organisationer med olika ändamål, av olika storlek och på olika platser i landet. Tillsammans samlade de in 9,2 miljarder kronor (2020) genom gåvor, bidrag och samarbeten från allmänheten, företag och organisationer. Giva Sverige arbetar med etisk, transparent och professionell styrning av ideella organisationer inom ramen för en omfattande Kvalitetskod. Medlemmar som uppfyllt Kvalitetskoden får använda märkningen ”Tryggt givande”.

Sammanfattning

Undertecknande organisationer välkomnar regeringens ambition att stärka arbetet mot terrorism. Terrorism är en mycket allvarlig form av brottslighet och utgör ett hot mot människors säkerhet såväl som mot demokratin. Samtidigt får arbetet mot terrorism aldrig leda till att vi försvagar själva den demokrati vi vill värna och skydda. Inskränkningar av föreningsfriheten bör därför endast göras när alla andra verktyg är uttömda. Att möjliggöra för riksdagen att i vanlig lag besluta om att begränsa föreningsfriheten kommer i det avseendet med allvarliga risker. Vi vill därför att författningsförslaget kompletteras med en mer utförlig analys och beskrivning av hur grundläggande mänskliga rättigheter och folkrättsliga regler ska kunna garanteras efter genomförd grundlagsändring. I detta ingår skrivningar som säkrar civilsamhällets organisationers rätt att finnas och verka i sårbara sammanhang.

Våra synpunkter

Vi anser att begränsningen i den grundlagsskyddade föreningsfriheten bör vara så tydlig och specifik som möjligt för att värna mot risk för framtida missbruk och säkerställa skydd för civilsamhällets roll och betydelse i ett demokratiskt samhälle. Mot bakgrund av detta vill vi framföra följande ställningstaganden, vilka vi ser som förutsättningar för att grundlagsändringen ska ge önskat resultat.

Forum och Giva Sverige delar Svenska Röda Korsets uppfattning att författningsförslaget bör inkludera en tydlig skrivning om att opartiska humanitära civilsamhällesorganisationers verksamhet inte får kriminaliseras efter föreslagen grundlagsändring. Att opartiska humanitära organisationer har en rätt att erbjuda humanitärt stöd under väpnad konflikt och i enlighet med de humanitära grundprinciperna är väl etablerat i folkrätten och genom statspraxis och har tydliggjorts i samtliga tidigare svenska författningsförslag och bör således även tydliggöras i detta. Opertiska humanitära organisationer har en unik roll och ansvar att erbjuda sjukvård och andra former av humanitärt stöd till alla utan att ta ställning till parterna i konflikten. Detta stöd måste därför kunna ges till de som är i störst humanitärt behov oavsett om dessa insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma personer till godo som bedöms vara del av, eller på något sätt understödja, en terroristorganisation. Att behöva kontrollera mottagaren av t.ex. sjukvård, eller välja bort vissa personer, skulle strida mot folkrättsliga grundprinciper och fördröja humanitära insatser öka hotbilden mot personal som arbetar i väpnad konflikt.

Forum och Giva Sverige vill även se att författningsförslaget inkluderar en tydlig skrivning om att det måste vara fortsatt möjligt för organisationer i civilsamhället att arbeta socialt förebyggande och våldspreventivt bland människor i utanförskap utan att riskera att kriminaliseras. Civilsamhällets organisationer är inte sällan intimt förbundna med sårbara sammanhang, och är ofta viktiga preventiva krafter som står nära utsatta miljöer där tilliten är låg, där våld finns och där människor kan se politisk extremism eller kriminalitet som ett alternativ.

Författningsförslaget bör tydliggöra innebörden i, samt ge exempel på, de begrepp som används i begränsningsregeln, däribland "deltagande", "terrorism", "sammanslutning" och "understödjande". Detta på ett sådant sätt att det finns en direkt koppling mellan deltagandet, kriminella handlingar och uppsåt. Detta är direkt avgörande för att författningsförslaget ska kunna kännetecknas av både tydlighet och kontinuitet. I detta avseende anser vi att de allmängiltiga begreppen i själva begränsningsregeln bör kompletteras med klagörande exempel på vad som avses med respektive begrepp.

Stockholm, 2021-06-16



Maria Alsander
Kanslichef, Forum



Charlotte Rydh
Generalsekreterare, Giva Sverige

REMISSYTTRANDE

2021-06-08

FRA beteckning
Dnr 3.2:3408/21:2Justitiedepartementet
103 33 StockholmEr handläggare
Mathias SäfstenErt datum
2021-03-16Er beteckning
Ju2021/01200FRA handläggare
Charlotte Welwert

FRA föreg. datum

FRA föreg. beteckning

Remiss av delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Försvarets radioanstalt (FRA) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – inga synpunkter på förslagen i betänkandet.

I detta ärende har chefsjuristen Michaela Dráb beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit juristen Charlotte Welwert (avd V/Rättsenheten), tillika föredragande.

Försvarets radioanstalt

Michaela Dráb

Charlotte Welwert

FRA

2021-06-08

3.2:3408/21:2

Sändlista*För kännedom*

Försvarsdepartementet/Sund

Försvarsdepartementet/RS

Internt FRA

GD

ÖD

Chefsjuristen

Biträdande chefsjuristen

Tj C Plan

C KOM

C PS

AC



Remissvar

Datum
2021-06-17

FHS beteckning
Ö 163/2021

1 (2)

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare
ISSL/CATS, Filip Ahlin, 08-5534 2785

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Försvvarshögskolans remissvar avseende utredningen Föreningsfriheten och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Försvvarshögskolan har av Justitiedepartementet anmodats att yttra sig över utredningen *Föreningsfriheten och terroristorganisationer SOU 2021:15* (SOU 2021:15)

Försvvarshögskolans ställningstagande

Försvvarshögskolan anser att rubricerad utredning är väl avvägd och har inga ytterligare synpunkter i ärendet.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av Försvvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter föredragning av C CATS Lars Nicander. I den slutgiltiga handläggningen har också forskningsledare Magnus Ranstorp, forskningschef CATS och Filip Ahlin, analytiker CATS deltagit.

Robert Egnell
Rektor

Föredragande
Utredningschef Lars Nicander, C CATS

Remissvar

Datum
2021-06-17

FHS beteckning
Ö 163/2021

2 (2)

Sändlista

Regeringskansliet/Ju

Inom FHS

Rektor

Prorektor

Vicerektor

Ordf i FoUN

HDir

C ISSL

C ISSL CATS



Till
Justitiedepartementet

Ert tjänsteställe, handläggare
Justitiedepartementet

Ert datum
2021-03-16

Er beteckning
Ju2021/01200

Vårt tjänsteställe, handläggare
Maria Norman Amanatidou,
maria.normanamanatidou@mil.se

Vårt föregående datum Vår föregående beteckning

Remissvar avseende SOU 2021:15 Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Svar före

Försvarsmakten har inga synpunkter på förslaget.

I beredningen av detta ärende har HR-strateg Albin Löwenberg samt kapten Eric Ottosen deltagit.

Detta yttrande har beslutats av chefsjurist Carin Bratt. I den slutliga handläggningen har sektionschef Helene Arango Magnusson och som föredragande, försvarsjurist Maria Norman Amanatidou deltagit.

Carin Bratt
Chefsjurist

Maria Norman Amanatidou

Sändlista
Justitiedepartementet

För kännedom
Försvarsdepartementet
HKV LEDS PERS
HKV MUST

(MNO)

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Dnr Ju2021/01200

Delbetänkandet SOU 2021:15 Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Sammanfattning

Göteborgs tingsrätt instämmer i kommitténs förslag och bedömningar.

8.2 Föreningsfriheten och deltagande i terroristorganisationer

Tingsrätten ansluter sig till kommitténs bedömning att den grundlagsskyddade föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen omfattar även enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism samt att begränsningsbestämmelsen i 24 § andra stycket samma kapitel inte kan läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innebär begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

8.3 Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas

Det saknas närmare överväganden i frågor som t.ex. behovet av en bestämmelse som straffbelägger deltagande i terroristorganisationer eller hur en effektiv sådan kriminalisering kan förväntas bli, överväganden som hade varit värdefulla. Med det sagt så instämmer tingsrätten i kommitténs bedömning att det finns anledning att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som är kopplade till terrorism.

8.4 En begränsningsregel som tar sikte på terrorism införs

Det finns starka skäl för att använda ordet ”terrorism” i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen men också för att istället införa en definition av begreppet i bestämmelsen.

Som kommittén framhållit måste det naturligtvis ställas mycket höga krav i fråga om tydlighet på den begränsningsregel som nu föreslås. Uttrycket ”terrorism” bör följaktligen ha en innebörd som är otvetydig och bestående. Det synsättet talar för att begreppet ”terrorism” borde ges en legaldefinition i regeringsformen. Med en sådan definition skulle riskerna minimeras för en utvidgande tolkning och man skulle slippa förarbetsuttalanden och andra rättskällor som nödvändig


precisering för begreppets förståelse. En närliggande lösning skulle vara att använda en redan i lag eller internationell rättsakt etablerad definition av "terrorism". Liksom kommittén framhållit kan det annars bli nödvändigt att dra slutsatsen att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av terroristbrott, för det fall ändringar på lagnivå är av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av begreppet på ett mera grundläggande plan. Denna svåra uppgift faller närmast på domstolarna och skulle kunna leda till en minskad rättssäkerhet. Samma aspekt gör sig gällande när det kommer till eventuella bedömningar om grundlagsbegreppet terrorism innefattar sammanslutningar som kan beskrivas som frihets- eller motståndsrörelser.

Kommittén har dock anfört tungt vägande lagtekniska skäl mot att en uttrycklig definition av begreppet "terrorism" införs. Ett annat skäl mot en legaldefinition är terrorismens normalt internationella karaktär och de flertaliga internationella bestämmelser som har införts på grund av denna karaktär. En legaldefinition som helt tillgodoser alla nuvarande sådana bestämmelser, och inte bara terrorismdirektivet, skulle bli mycket omfattande och tekniskt komplicerad. Den skulle också sakna det behov av flexibilitet som blir följden av nya internationella åtaganden eller ändringar i mellanstatlig praxis angående terrorism. Så länge flexibiliteten utnyttjas endast på grund av sådana åtaganden eller ändringar kan risken för ett missbruk av en begränsningsregel utan en definition av begreppet "terrorism" närmast bortses från. Till bilden hör också att regler som inskränker grundläggande fri- och rättigheter, såsom föreningsfriheten, alltid ska tolkas snävt och till den enskildes förmån, vilket medför att behovet av en legaldefinition blir mindre.

Sammanfattningsvis instämmer tingsrätten i kommitténs bedömning att begreppet "terrorism" bör kunna användas i regeringsformen om en ny begränsningsregel ska införas.

I handläggningen av ärendet har deltagit tf lagmannen Jennie Mellbin och chefsrådmännen Anna Lantz och Karin Jungerfelt. Föredragande har varit tingsfiskalerna Johan Gustafson och Ingrid Thimfors.


Jennie Mellbin


Johan Gustafson/Ingrid Thimfors

Justitiedepartementet
Via e-post:
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

(Ju2021/01200)

Hovrätten har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande och har granskat det utifrån sitt verksamhetsområde. Det kan konstateras att betänkandet är välskrivet och behandlar noggrant de frågeställningar som gör sig gällande. Utifrån de aspekter som hovrätten har att beakta har hovrätten inte något att erinra mot de överväganden och förslag som redovisas i betänkandet.

Detta yttrande har beslutats av hovrättslagmannen Lennart Johansson, hovrättsrådet Anna Tansjö och tf. hovrättsassessorn Ulrika Mossberg (referent).

Lennart Johansson

Ulrika Mossberg



REMISSYTTRANDE

Datum
2021-06-09

Dnr
2021/1941

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
tove.axelsson@regeringskansliet.se

Betänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

(Departementets diarienummer Ju2021/01200)

I betänkandet lämnas förslag som innebär att möjligheterna att begränsa föreningsfriheten utökas. Som utredningen konstaterar bör en sådan utökning endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Utredningen har gjort en grundlig analys av behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar av föreningsfriheten och de överväganden som har gjorts framstår enligt Justitiekanslern som väl underbyggda. Justitiekanslern har mot denna bakgrund inga invändningar mot utredningens överväganden och förslag.

Remissen har föredragits av Anna Lindvall Gustafsson.

Mari Heidenborg

Detta remissvar har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Datum	Diariernr
2021-06-10	KST 2021/108
Ert datum	Ert diariernr
2021-03-16	Ju2021/01200

Justitiedepartementet

Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Kammarrätten tillstyrker förslaget i delbetänkandet. Utifrån de aspekter som domstolen har att beakta förs följande synpunkter fram.

Kammarrätten instämmer i delbetänkandets slutsats att den nuvarande regleringen av föreningsfriheten i 2 kap. regeringsformen omfattar även sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. För att på ett heltäckande och effektivt sätt begränsa rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism krävs det därför en ändring i regeringsformen.

En begränsning av enskildas fri- och rättigheter bör föregås av noggranna överväganden. I delbetänkandet dras slutsatsen att de skäl som läggs fram för att införa möjligheten att begränsa föreningsfriheten är påtagligt starkare än de argument som kan anföras emot en sådan ordning. Även om förslaget rent lagtekniskt innebär en begränsning av enskildas fri- och rättigheter blir inte nödvändigtvis den sammantagna effekten att samhället blir mindre fritt. Terrorism utgör i sig ett hot mot det öppna samhället och de fri- och rättigheter som enskilda åtnjuter. Den föreslagna möjligheten att begränsa föreningsfriheten kan, beroende på hur framtida lagstiftning med stöd av denna möjlighet utformas och tillämpas, alltså i förlängningen ha positiva effekter på enskildas fri- och rättigheter. Sådana aggregerade konsekvenser har dock inte analyserats i delbetänkandet.

I delbetänkandet föreslås att begreppet terrorism tas in i grundlagstexten. Detta kan medföra gränsdragningsproblem och som exempel nämns den bristande samsynen på hur s.k. befrielseörelsers verksamheter ska bedömas. Det är av stor vikt att begränsningar av de fri- och rättigheter som uppställs i 2 kap.

Postadress
Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 5

Telefon
08-561 690 00

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se


Internet: www.kammarrattenistockholm.domstol.se

regeringsformen är tydliga och förutsebara. Även om begreppet terrorism är omdiskuterat finns det i dag ett flertal juridiska dokument om terrorism både på internationell nivå, inom FN och EU, och inom svensk rätt. Enligt kammarrättens mening ringar dessa rättsliga dokument tillsammans in de grundläggande karaktärsdragen för verksamheter och handlingar som utgör terrorism på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till kravet på förutsebarhet. Det bör dock noteras att när ett rättsligt begrepp inte är fullständigt definierat ger det större tolkningsutrymme för de domstolar som har att pröva mål där begreppet aktualiseras.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Stefan Holgersson med administrativa föredraganden Tomas Lif som föredragande. I handläggningen har också kanslichefen Heléne Löving och administrativa fiskalen Matilda Ericson deltagit.



Stefan Holgersson



Tomas Lif

Kopia till

Övriga kammarrätter
Hovrätterna
Förvaltningsrätterna under Kammarrätten i Stockholm
Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DOM
Domstolsverket
Kammarrättens intranät
Tidningarnas telegrambyrå

Remissvar SOU 2021:15

LSU – Sveriges ungdomsorganisationer

Sammanfattning

LSU Sveriges ungdomsorganisationer välkomnar regeringens ambition att stärka arbetet mot terrorism. Vi menar att all form av uppfattat stöd för extremister och antidemokratier eller antidemokratiska organisationer fullständigt undergräver det demokratiska samhället och föreningslivet vilket är en väldig farlig utveckling. Som grund för vårt svar finns LSU:s civilsamhällespolitiska program, antaget av LSU:s medlemsorganisationer.

Trots välkommandet kring stärkt arbete mot extremism så menar vi att det istället måste resurser finnas inom annan lagstiftning, inom polis och andra myndigheter för att kunna skydda det demokratiska samhället, demokratiska föreningar och våra olika engagerade när så behövs. Vi tror inte att svaret är att inskränka vår föreningsfrihet. Vi vill värna att varje engagerad som anmäler ett brott ska veta att det finns rätt kompetens för att möta deras behov och oro. Terrorism är en mycket allvarlig form av brottslighet och utgör ett hot mot människors säkerhet såväl som mot demokratin. Arbetet mot terrorism aldrig leda till att vi försvagar själva den demokrati vi vill värna och skydda. Inskränkningar av föreningsfriheten bör därför endast övervägas när alla andra verktyg är uttömda.

Vi vill att författningsförslaget kompletteras med en mer utförlig analys och beskrivning av hur grundläggande mänskliga rättigheter och folkrättsliga regler ska kunna garanteras efter eventuell genomförd grundlagsändring. I detta måste det ingå skrivningar som säkrar civilsamhällets organisationers rätt att finnas och verka i sårbara sammanhang.

Vi tycker

LSU anser inte att det bör finnas någon begränsning av föreningsfriheten. Vi menar att det är viktigt att denna grundlagsskyddande frihet finns orörd. Vi tror att det är möjligt att begränsa människors skadliga agerande för en mer skrämmande och farlig värld med andra brottsrubriceringar och att



föreningsfriheten inte skall inskränkas.

När staten begränsar en medborgares frihet bör detta vara så tydlig och specifik som möjligt för att värna civilsamhället mot risk för framtida missbruk av lagstiftningen. Vi vill att staten säkerställer skydd för civilsamhällets roll och betydelse i ett demokratiskt samhälle. Mot bakgrund av detta, med stöd av vårt civilsamhällespolitiska program antaget av vårt representantskap och genom att vi aktivt tagit del av de samtal och diskussioner som sker i sektorn med anledning av dessa förslag så tycker vi följande.

Att det finns lagar och praxis som påverkar civilsamhället är en förutsättning för att civilsamhället ska kunna agera inom demokratin, samt ha en relation till statliga organ. Däremot visar historien ofta att det har funnits en agenda från politiken att styra och kontrollera civilsamhället, och inte minst ungdomsrörelsen. Redan i början av 1900-talet diskuterade politiker hur ungdomar var ett problem, och hur ungdomsorganisationer kunde användas för att kontrollera ungdomars fritid. Samtidigt har inte alltid föreningsfriheten varit en självklar sak. Föreningsfriheten blev en rättighet i grundlagen först 2010, och även religionsfriheten som är viktig för många av våra medlemmar är även den relativt ung. Lagar och förordningar rörande civilsamhället ska alltid betraktas med viss skepticism, och de olika vinningarna måste ställas mot förlusten av oberoende. Ungdomsrörelsen bör alltid stå i första ledet till att säga nej till en byråkrati som åtar sig att reglera civilsamhället. Vi måste först och främst värna vår frihet och vårt oberoende. Det gäller både när det kommer till lagar och myndighetsutövning.

I vissa länder i Europa och världen minskas den nationella ungdomsrörelsens och de nationella landsrådets utrymme. Det görs genom repressiv lagstiftning, förföljelse av engagerade ungdomar och aktivister, genom skapandet av regimlojala landsråd och nekandet av landsrådets existens. Det är lika viktigt att ungdomsrörelsen och nationella landsråd för ungdomar erkänns i världen som det är i Sverige. Dels för att varje barn och ungdom har rätt till frihet, organisering och att påverka samhället. Dessa är rättigheter fastslagna i FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna, europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, barnkonventionen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dels för att vi vet att när friheter stärks i världen stärks även friheterna i Sverige. Framförallt är det viktigt att värna de nationella landsråden då deras största syfte är att samla och stödja ungdomsrörelsen. Detta och våra grundlagsstiftade friheter är nödvändiga för ett växande demokratiskt utrymme.

LSU vill givetvis inte att extrema, våldsbejakande och antidemokratiska organisationer inte ska motta någon form av ekonomiskt stöd, eller olika former av projektbidrag. Vi tycker att det är viktigt att med kraft kunna motverka all



form av terrorism. Stödet till föreningslivet ska alltid utgå från att vara demokratifrämjande och underlätta för det demokratiska föreningslivet. När sådant stöd istället går till extremister och antidemokratier eller antidemokratiska organisationer undergrävs det demokratiska föreningslivet vilket är en farlig utveckling.

Vi menar dock att det måste resurser finnas inom polis och andra myndigheter för att kunna skydda föreningar och engagerade när så behövs, och att varje engagerad som anmäler ett brott ska veta att det finns rätt kompetens för att möta deras behov och oro.

I takt med att terror skakar vår värld, högerextremism och antidemokrati är på tillväxt så blir det allt vanligare att höra att demokratiska principer om föreningsfriheten ska villkoras för ett organisationsförbud mot nazister eller jihadister. Det är en naturlig reaktion då terrorn och de extremas organisering har för avsikt och ambition att skapa ett radikalt annorlunda samhälle än det vi har idag. Det är ett samhälle som är auktoritärt och inte bejakar individers olikheter eller ett mångkulturellt samhälle där människor ryms så som de är. I det samhället skulle ungdomsrörelsen inte kunna finnas, och flera av ungdomsrörelsens engagerade skulle leva i rädsla av statliga repressalier. Liknande krav har också gjorts utifrån just terrorlagstiftning, där kontakter med terrorstämplade organisationer utomlands skulle kunna bli ett brott. Ett organisationsförbud skulle däremot även det kunna ha ödesdigra konsekvenser för ungdomsrörelsen. Skyddet av demokrati får inte inskränka demokratiska principer. Ett förbud skulle kunna öppna upp för att flera av LSU:s medlemsorganisationer skulle få inskränkt utrymme att agera. Det kan innebära problem för LSU och våra medlemsorganisationer som samarbetar med civilsamhällesorganisationer i länder där auktoritära regimer stämplar civilsamhällesorganisationer som olagliga och hot mot ländernas styrning. Många organisationer i ungdomsrörelsen har en demokratiserande effekt på andra länder där demokratin är yngre och ännu inte blivit befast. Det är viktigt att bejaka och uppmuntra den kontakten, då det har mervärden för både Sverige, världen och landet i fråga. Vidare finns det många organisationer verksamma i länder som antingen är rena diktaturer eller skendemokratier och därför blir terrorstämplade för att de sysslar med medborgarrättsfrågor, demokratikamp eller frigörelse från ockupation.

Ungdomsrörelsen måste kunna syssla med utbyte med dessa rörelser, dels för att stödja deras kamp men även lära sig av den. Den kontakten är särskilt viktigt för HBTQI-organisationer och etniska organisationer. Det kan också innebära problem för rörelser som alltid betraktas som kontroversiella, som djurrättsrörelsen.

Vi ser inte heller att organisationsförbud runt om i Europa lyckats hålla tillbaka högerextremismen, eller minskat våldsbrotten som begås av högerextrema. Ett



organisationsförbud skulle kunna leda till en våldsupptrappning där våra medlemsorganisationer skulle få en ännu större måltavla på sin rygg när de extrema rörelserna går under jorden. Ett organisationsförbud skulle även kunna leda till övertygelsen att våld är den enda metoden att uppnå deras mål.

Ett organisationsförbud skulle inte heller möta det fundamentala problemet; att det finns individer som är beredda att begå våldsbrott för att skrämja och tysta sina motståndare. Den sammanlagda bedömningen är att nackdelarna med ett organisationsförbud överväger fördelarna, och att ineffektiviteten i förbudet skapar risker för våra medlemmar.

Det är inte genom att inskränka frihet och utrymme för organisering som vi möter hot och hat. Genom ett växande utrymme för demokratiskt engagemang och social samvaro i föreningslivet kan vi möta hotet och hatet. Dels genom att skapa ett folkligt motstånd. Dels genom att skapa alternativ till den extrema organiseringen.

Vi har också tagit del av Forums underlag, och stöttar hur de understryker Svenska Röda korsets analyser. Likt Forum menar vi också att det eventuella författningsförslaget, om det ska genomföras, måste inkludera en tydlig skrivning om att det måste vara fortsatt möjligt för organisationer i civilsamhället att arbeta socialt förebyggande och våldspreventivt bland människor i utanförskap utan att riskera att kriminaliseras. Civilsamhällets organisationer är inte sällan intimt förbundna med sårbara sammanhang, och är ofta viktiga preventiva krafter som står nära utsatta miljöer där tilliten är låg, där våld finns och där människor kan se politisk extremism eller kriminalitet som ett alternativ.

Vi vill att det eventuella författningsförslaget kompletteras med en mer utförlig analys och beskrivning av hur grundläggande mänskliga rättigheter och folkrättsliga regler ska kunna garanteras efter eventuell genomförd grundlagsändring. I detta måste det ingå skrivningar som säkrar civilsamhällets organisationers rätt att finnas och verka i sårbara sammanhang. På samma sätt som Forum menar vi att det är av största vikt att det eventuella författningsförslaget tydliggör innebörden i, samt ger exempel på, de begrepp som används i begränsningsregeln, däribland "deltagande", "terrorism", "sammanslutning" och "understödjande". Detta på ett sådant sätt att det finns en direkt koppling mellan deltagandet, kriminella handlingar och uppsåt. Detta är direkt avgörande för att det eventuella författningsförslaget ska kunna kännetecknas av både tydlighet och kontinuitet och innebära en trygghet och inte en inskränkning av demokratin.

Hannah Kroksson, generalsekreterare

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor Karol Nowak
Professor Vilhelm Persson

Justitiedepartementet

Remiss: Föreningsfriheten och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Ju2021/01200

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av som utarbetats av universitetslektor Karol Nowak och professor Vilhelm Persson.

I betänkandet görs bedömningen att det enligt nuvarande formulering av regeringsformen finns mycket små möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för personer som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Därför föreslås en ändrad lydelse för att utöka möjligheterna.

Fakultetsstyrelsen anser över lag att förslagen i betänkandet är väl avvägda och motiverade. Utöver det som framförs i betänkandet kan framhålla att internationell rätt kräver att främjande, planering och utförandet av terroristattacker ska beivras och att personer som utfört sådana handlingar inte får beviljas så kallad ”impunity” (straffrihet). Många andra europeiska stater har redan också liknande regleringar och de har hittills i princip undgått kritik från Europadomstolen. Visserligen hade domstolen invändningar mot regleringen i fallet Mehmet Hasan Altan mot Turkiet (no. 13237/17, 20 mars 2018) men förhållandena i det fallet skiljer sig väsentligt från svenska förhållanden.

En fråga som inte berörs närmare i betänkandet är förhållandet till rätten att inte behöva ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (2 kap. 2 § regeringsformen). Det är önskvärt att följderna för denna rätt klargörs ytterligare och eventuellt behov av koordinering undersöks i den fortsatta beredningen.

Sammantaget anser Fakultetsstyrelsen att det är motiverat och rimligt att införa den föreslagna regleringen. Många svåra avvägningar återstår emellertid vid utformningen av konkret lagstiftning som tar sikte på enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Mycket tid och omsorg behöver därför läggas på att se till att den lagstiftningen blir tydlig och inte mer ingripande än nödvändigt.

Enligt delegation

Karol Nowak

Vilhelm Persson

Föreningsfrihet och terroristorganisationer, SOU 2021:15

(Ju2021/01200)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors yttrande utgår från regeringens mål att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen samt från regeringens mål att förbättra villkoren för det civila samhället.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor tillstyrker utredningens förslag.

MUCF vill påtala att tolkningen av begreppet ”understödjer” i relation till anknytningsbrottslighet i framtida lagstiftning kommer att påverka vilket ansvar en organisation har att kontrollera sin verksamhet och engagerade individer. I delbetänkandet lyfts det fram att ”Enligt regeringen är det ofrånkomligt att man i vissa fall kommer att ställas inför gränsdragningar när det handlar om att bedöma om en viss sammanslutning är en terroristorganisation eller inte” (s. 82). MUCF delar denna bedömning. I delbetänkandet lyfts att lagstiftaren medvetet valt att inrätta ett mycket långtgående skydd för föreningsfriheten. (s 104), vidare resoneras i delbetänkandet kring proportionalitetsprincipen i bedömningen av terroristverksamhet. MUCF vill lyfta fram vikten av detta i framtida lagstiftning gällande tolkningen av understödjande av terrorism och anknytningsbrottslighet.

MUCF vill vidare påtala vikten av ett rättighetsbaserat ungdomsperspektiv kopplat till arbetet med en framtida lagstiftning och att det redogörs för i vilken utsträckning det kan komma att påverka olika unga, preventiva åtgärder, dialogsamtal med unga som radikaliseras och unga i närheten av terroristorganisering.

I övrigt har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor inga synpunkter.

I detta ärende har generaldirektör Lena Nyberg beslutat. Utvecklingsledare Sofia Brännström och Gisela Ivarsson har varit föredragande. Senioranalytiker Tiina Ekman har deltagit i den slutliga beredningen av ärendet.

Lena Nyberg
generaldirektör

Sofia Brännström
utvecklingsledare

Gisela Ivarsson
utvecklingsledare



Polisen

Polismyndigheten
Rättsavdelningen

REMISSVAR

1 (1)

Datum
2021-06-11

Diariernr (åberopas)
A160.330/2021

Saknr
000

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Polismyndigheten tillstyrker förslaget att utöka den sk. begränsningsregeln i regeringsformen så att lagstiftaren ges en möjlighet att ingripa mot sammanlutningar som ägnar sig åt terrorism.

Detta yttrande har beslutats av chefen för rättsavdelningen Gunilla Hedwall efter föredragning av juristen Sofie Klahr.

POLISMYNDIGHETEN

Gunilla Hedwall

Sofie Klahr

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetsstagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli

Stockholm, 2021-06-16

RFSU:s remissyttrande över SOU 2021:15 Föreningsfrihet och terroristorganisationer, Ju2021/01200

Om RFSU

Riksförbundet för sexuell upplysning, RFSU, är en partipolitiskt och religiöst obunden ideell medlemsorganisation. Genom kunskap, engagemang och påverkan bidrar RFSU till en värld där alla människor är fria att bestämma över och njuta av sin kropp och sin sexualitet. Vi arbetar lokalt, nationellt och internationellt för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, det vill säga varje människas lika möjligheter, rättigheter och förutsättningar till en trygg och tillfredsställande sexualitet och att utan tvång, våld eller diskriminering kunna bestämma över sin egen kropp.

RFSU:s synpunkter på förslaget och farhågor framåt

I 2 kap. regeringsformen regleras skyddet för de grundläggande fri och rättigheterna. Enligt 2 kap. 1 § första stycket punkt 5 är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. För civilsamhället är föreningsfriheten en grundläggande rättighet och en förutsättning för vår verksamhet. I länder där det demokratiska utrymmet minskar är ofta friheten att organisera sig en av de första rättigheterna som inskränks. Samtidigt är inte föreningsfriheten oinskränkt någonstans, inte ens i Sverige. I nuvarande regeringsform får föreningsfriheten begränsas i två tydligt utpekade situationer: dels när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur och dels när sammanslutningen ägnar sig åt förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Enligt regeringsformen får föreningsfriheten vidare inte inskränkas annat än genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, eller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Att införa ett ytterligare undantag från föreningsfriheten är en stor förändring som noga bör övervägas.

Föreliggande utredning föreslår att föreningsfriheten ska begränsas med ytterligare ett undantag gällande sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Gällande begränsningar kring hur detta får göras gäller fortsatt.

Terrorsekten IS härjanden över världen under 10-talet och terrorbrottet på drottninggatan i Stockholm år 2017 har ökat efterfrågan på lagstiftning mot terrorism under senare år. RFSU har en förståelse för att den föreslagna ändringen skulle kunna bidra till att motverka uppbyggnaden och bedrivandet av terroristorganisationer. Vi hyser dock en farhåga i vad begreppet "understödjande av terrorism" kan komma att betyda i följdlagstiftning och domstolspraxis. Många biståndsorganisationer som arbetar i konfliktområden bistår människor med bland annat mat och sjukvård oavsett sida i konflikten. Vi ser det som centralt att humanitära organisationer måste kunna verka i krigsområden och bidra med hjälp, utan att riskera anklagelser om understödjande av terrorism. Denna grundlagsändring ska inte kunna användas emot dem i framtiden.

Från andra länder har vi sett att beslut om att extremist- eller terroriststämpla organisationer ofta är ett sätt för auktoritära regimer att skapa legitima skäl att undanröja meningsmotståndare. Detta till exempel för att förhindra dem från att ställa upp i val eller kunna sätta dem i fängelse. Nu senast har vi sett detta i Ryssland gällande Aleksej Navalnyjs parti Russia for the future/Rossiia Budushchego.

Utöver de farhågor som yttrats ovan hyser vi en oro för att den föreslagna inskränkningen i föreningsfriheten kommer att utökas ytterligare under vägen. Moderaterna, Kristdemokraterna, Sverigedemokraterna och Centerpartiet har alla sagt sig vilja förbjuda "våldsbejakande organisationer".¹ Så som förtjänstfullt beskrivs i utredningen (kapitel 5) finns ett omfattande internationellt regelverk kring terrorism. Detta hindrar dock inte att gränsdragningar i praktiken ändå ofta är svåra att göra. Vad som är en våldsbejakande organisation är mycket oklart. Vad innebär "bejakande" i det här sammanhanget? I vilken utsträckning är exempelvis civil olydnad att bruka våld? Måste organisationen bejaka våld just nu eller räcker det med att den tidigare bejakat våld? Hur väl måste en del av organisationen som inte brukar våld vara avskild från en del av organisationen som gör det för att inte falla under samma regelverk?

Vi anser att ovan frågor behöver noggrant beaktas för att lagstiftningen inte ska träffa fel och innebära oavsedda och oönskade inskränkningar i föreningsfriheten och för civilsamhället. När lag stiftas måste man alltid ha i åtanke hur lagen skulle kunna användas under värsta möjliga omständigheter. Sannolikt finns en risk i att skapa för vagt formulerade undantag för grundläggande rättigheter.

Stockholm datum som ovan

A handwritten signature in black ink that reads 'Hans Linde'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Hans Linde
Förbundsordförande RFSU

¹ <https://expo.se/2018/12/s%C3%A5-ser-partierna-p%C3%A5-ett-f%C3%B6rbud-av-nazistorganisationer>

Regeringskansliet,
Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 Stockholm**Yttrande över delbetänkandet Föreningsfrihet och
terroristorganisationer (SOU 2021:15)**

(Ju2021/01200)

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att lämna synpunkter på delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer.

Utifrån de aspekter som JO har att beakta vill jag föra fram följande.

Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. göra en analys av innebörden och omfattningen av de möjligheter som finns enligt gällande rätt att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till sådana sammanslutningar.

Jag delar utredningens bedömning att föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen omfattar även enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, samt att de nuvarande begränsningsmöjligheterna inte kan läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innebär inskränkningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. För att en lagstiftning av det aktuella slaget ska kunna införas krävs därför att regeringsformen ändras.

Jag vill framhålla att alla förslag som innebär en inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet måste föregås av en omfattande analys. Min uppfattning är att utredningen på ett ändamålsenligt sätt har belyst de olika aspekter som särskilt behöver beaktas vid bedömningen av om begränsningsregeln bör införas och hur en sådan regel lämpligast bör utformas. Jag finner inte anledning att ifrågasätta de överväganden som utredningen har gjort i dessa avseenden och godtar således att begränsningsregeln utvidgas på det sätt utredningen föreslagit. En viktig aspekt, som även utredningen lyfter fram, är att det också i en eventuell efterföljande lagstiftningsprocess rörande en kriminalisering krävs noggranna överväganden och analys av de förutsättningar som begränsningsmöjligheterna i grundlagen ställer upp. En ytterligare del i detta är att lagstiftaren vinnlägger sig om att det

straffrättsliga området inte går längre än nödvändigt och att en straffbestämmelse präglas av proportionalitet.

Utredningen föreslår att möjligheten att i lag begränsa föreningsfriheten för de aktuella sammanslutningarna införs genom ett tillägg i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Om ändringen genomförs kommer stycket att innehålla tre olika situationer i vilka föreningsfriheten kan begränsas. Den lagtekniska lösningen som utredningen föreslår – där begränsningarna räknas upp i en mening – gör bestämmelsen svåräst. Av den anledningen finns det skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet se över utformningen, exempelvis genom att begränsningsreglerna anges i punktform.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av Maria Karlströms. Tf. byråchefen Karl Lorentzon har deltagit i beredningen.



15 jun 2021

Mottagare: Justitiedepartementet
Adress: ju.remissvar@regeringskansliet.se

Dnr: RF 210/21-02

Remissvar
Föreningsfriheten och terroristorganisationer SOU 2021:15

Riksidrottsförbundet (RF) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat förslag.

Riksidrottsförbundet har inga synpunkter på förslaget.

Vid frågor, kontakta Linus di Zazzo, linus.di.zazzo@rfsisu.se

Sveriges Riksidrottsförbund

Stefan Bergh
Generalsekreterare

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Föreningsfrihet och terroristorganisationer SOU 2021:15**
Ju2021/01200

Delbetänkandet rör inte Skatteverkets verksamhet. Skatteverket har därför inte några synpunkter på förslaget.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Per Johansson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Tomas Algotsson och sektionschefen Lisabeth Björk.


Katrin Westling Palm

Justitiedepartementet
(Ju2021/01200)

Via e-post till
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Stockholms tingsrätt tillstyrker det förslag till lag om ändring i
regeringsformen som anges i delbetänkandet.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Måns Wigén, rådmannen
Tomas Zander och tingsfiskalen Emelie Norberg Kling (föredragande).



Måns Wigén



Emelie Norberg Kling

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten

Yttrande över delbetänkandet Föreningsfriheten och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

(Ju2021/01200)

Svea hovrätt har, utifrån de intressen som domstolen främst har att bevaka, granskat betänkandet och lämnar följande synpunkter.

Med beaktande av den analys som kommittén har gjort och mot bakgrund av de synpunkter Lagrådet lämnade i yttrandet avseende förslaget om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62) delar hovrätten numera bedömningen att föreningsfriheten omfattar såväl lovlig som olovlig verksamhet. En bestämmelse i lag om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation skulle således innebära en begränsning av föreningsfriheten.

När det gäller frågan om det bör införas utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism kan konstateras att kommittén behandlar denna fråga relativt kortfattat. Kommittén bedömer sammantaget att de skäl som kan anföras för en begränsning av föreningsfriheten är betydligt starkare än de skäl som kan anföras emot en sådan ordning. Vilka skäl som talar emot den föreslagna ordningen behandlas emellertid inte närmare i betänkandet. Förslaget innebär en inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet och måste därför föregås av en gedigen analys, något hovrätten anser saknas. Hovrätten anser sammantaget att underlaget inte är tillräckligt för att kunna ta ställning till om det i regeringsformen bör införas en ytterligare möjlighet att begränsa föreningsfriheten och avstår därför från att yttra sig i denna del.

Hovrätten har ingen erinran mot den föreslagna lydelsen i och för sig.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättspresidenten Anders Perklev, hovrättslagmannen Ragnar Palmkvist och tf. hovrättsassessorn Jonna Ihrman, föredragande.

Anders Perklev

Jonna Ihrman

2021-03-26

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten

ju.remissvar@regeringskansliet.se
tove.axelsson@regeringskansliet.se

Föreningsfrihet och terroristorganisationer, SOU 2021:15

Svenska Bankföreningen avstår från att yttra sig.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Åsa Arffman

Ju2021/01200

Till: Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: Itove.axelsson@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över delbetänkandet Föreningsfriheten och terroristorganisationer, SOU 2021:15, med medskick från Internationella rödakorskommittén

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på SOU 2021:15, och vill med anledning av detta framföra följande synpunkter. Den Internationella rödakorskommittén har uppmärksammat delbetänkandet och delger sina medskick i ett positionspapper som återfinns som bilaga 1.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset välkomnar regeringens ambition att stärka arbetet mot terrorism. Terrorism utgör en särskilt allvarlig form av brottslighet som orsakar mänskligt lidande och utgör ett hot mot fred, säkerhet och utveckling samt demokrati. För att arbetet mot terrorism ska bli effektivt, skapa förtroende och långsiktig säkerhet för alla, behöver folkrättens regler nogga övervägas och respekteras. Mänskliga rättigheter och den internationella humanitära rätten sätter regler som vägleder de svåra avvägningarna i dessa frågor.
- Svenska Röda Korset vill särskilt understryka att författningsförslaget bör inkludera en tydlig text om att opartiska humanitära organisationers verksamhet inte får kriminaliseras efter den föreslagna grundlagsändringen. Principfasta opartiska humanitära organisationer har en unik roll och ansvar att erbjuda sjukvård, utbildning om krigets lagar, eller annat humanitärt stöd

till alla i ett rent humanitärt syfte, d.v.s. att förebygga och lindra mänskligt lidande, utan att ta ställning till parterna i konflikten. För att detta ska kunna göras effektivt och i enlighet med de humanitära grundprinciperna, arbetar principfasta opartiska humanitära organisationer med alla och ger sjukvård etc. till de som är i störst humanitärt behov oavsett om dessa insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma personer till godo som bedöms vara del av en terroristorganisation. Att behöva kontrollera mottagaren av t.ex. sjukvård, eller välja bort vissa personer, skulle inte bara strida mot våra grundprinciper utan också fördröja humanitära insatser, minska möjligheten att få humanitärt tillträde, och öka hotbilden mot vår personal som arbetar i väpnad konflikt. Att opartiska humanitära organisationer har en rätt att erbjuda humanitärt stöd under väpnad konflikt och i enlighet med de humanitära grundprinciperna är väl etablerat i folkrätten och genom statspraxis och har tydliggjorts i samtliga tidigare svenska författningsförslag. Det är med stor oro vi ser att ett sådant ställningstagande saknas i utredningen och vi uppmanar regeringen att inkludera ett sådant förtydligande i författningsförslaget.

- Svenska Röda Korset vill understryka betydelsen av att en mer omfattande analys av den internationella humanitära rätten genomförs och inkluderas i författningsförslaget i syfte att tydliggöra relevanta regler i författningskommentarer. Här tänker vi särskilt på den internationella humanitära rättens regler om skydd av sjukvård, som gäller för alla parter i konflikten även under icke-internationella väpnade konflikter.
- Svenska Röda Korset anser att begränsningen i den grundlagsskyddade föreningsfriheten bör vara så tydlig och specifik som möjligt för att värna mot risk för framtida missbruk och säkerställa skydd för civilsamhällets roll i ett demokratiskt samhälle. Det bör vara fortsatt möjligt att arbeta med personer som lever i utanförskap och/eller radikaliserade miljöer, i humanitärt syfte eller mer aktivt med demokratifrågor och mot radikalisering, utan att riskera att sådana handlingar eller organisationer kriminaliseras. I synnerhet anser Svenska Röda Korset att författningsförslaget bör tydliggöra vad för former



av ”deltagande”, ”sammanslutning” och ”understödjande” som avses, så att det finns en direkt koppling mellan deltagandet och kriminella handlingar och uppsåt.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för vårt yttrande

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde, ett uppdrag som vi fått av staterna genom Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll samt beslut vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset bl.a. för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer.

Med denna utgångspunkt vill Svenska Röda Korset värna om att svensk lagstiftning om terrorism inte riskerar att:

- kriminalisera eller sanktionsbelägga opartiskt humanitärt arbete, utbildning i humanitär rätt eller finansiering av sådant arbete;
- urholka den internationella humanitära rättens bestämmelser; eller;
- inskränka föreningsfriheten på ett sätt som innebär en risk för ett demokratiskt samhälle och långsiktigt arbete mot terrorism.

De humanitära grundprinciperna om neutralitet, självständighet, och opartiskhet är grunden för verksamhet. Det är en strategi för att effektivt kunna förhindra och lindra mänskligt lidande i kriser, katastrofer och krig runtom i världen. Det är principer som stats-parter till Genèvekonventionerna godkänt och upprätthåller. Om grundprincipernas legitimitet ifrågasätts, hotas grunden för vår humanitära verksamhet. Vi behöver få fortsätta att erbjuda principfast humanitärt stöd, så som sjukvård eller utbildning, till alla utan att välja sida eller ta ställning mot parterna i konflikten. Mot den bakgrunden får det inte finnas tvivel kring att det är tillåtet för opartiska humanitära organisationer att ha kontakt med icke-statliga väpnade grupper som kan vara klassade som terroristorganisationer. Vår neutralitet och opartiskhet i dessa situationer ger ett unikt mervärde och kan vara avgörande för att säkerställa tillträde till belägrade områden eller öppna dialog för att skydda civila.

Den humanitära rätten vilar på grundförutsättningen att lindra våldsanvändningens skadeverkningar, utifrån en balans mellan militär nödvändighet och humanitet. Om gärningar, som under väpnade konflikter regleras av den humanitära rätten och enligt denna inte är straffbelagda, förbjuds och straffbeläggs i den nationella rätten riskerar den humanitära rätten att undermineras. För att det ska finnas incitament att efterleva den humanitära rättens förbud, t.ex. vad gäller det förbudet mot angrepp mot civila som inte direkt deltar i stridigheterna, är det viktigt att den humanitära rättens bestämmelser beaktas och balanseras vid nationell strafflagstiftning inom ramen för terrorismbekämpning. Den internationella humanitära rätten skyddar sårade och sjuka stridande oavsett vilken grupp de tillhör, skyddar civila och civila objekt inklusive civil hälso- och sjukvård, samt sjukvårdspersonal och sjukvårdsinrättningar.

Svenska Röda Korset har utifrån samma utgångspunkter lämnat yttranden på följande lagförslag gällande terrorism-lagstiftning:

- ”En ny terroristbrottslag, SOU 2019:49
- ”Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation”, Ds 2017:62
- ”Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation”, Ju2019/01919/L5
- ”Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism”, SOU 2017:72
- ”Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation”, SOU 2016:40
- ”Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor”, SOU 2015:63

Våra remissvar på ovan finns tillgängliga på www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/remissvar/ och/eller genom att kontakta folkkratt@redcross.se och innehåller fördjupad analys av relevans även för denna remiss.

*Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag***Opartiska humanitära organisationers verksamhet får inte riskera att kriminaliseras**

Svenska Röda Korset saknar ett tydligt uttalande i utredningen och i författningskommentaren om att den föreslagna grundlagsändringen *inte* innebär att opartiska humanitära organisationers verksamhet omfattas av framtida straffbestämmelser. Detta har konsekvent inkluderats genom tydliga formuleringar i alla tidigare svenska utredningar och lagförslag som gäller terrorism. Det är av stor vikt att inkludera även i proposition och författningskommentar till grundlagsändring för att säkerställa att framtida lagstiftningsförslag förhåller sig till samma etablerade principer.

Ett sådant klagörande fanns i SOU 2019:49 ”En ny terroristbrottslag” på sidorna 359 - 360. Författningskommentaren på sidorna 412 – 413, tydliggör att:

”Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samväre med en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo.”

Svenska Röda Korsets remissyttrande lyfte då att internationell humanitär rätt endast kräver att den humanitära organisationen är opartisk, och inte fristående.

Författningskommentaren innehåller vidare följande exempel:

”Den som kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar nämligen inte befattning med fordonet ”för” en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen.”



I propositionen 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (som resulterade i antagen lagstiftning), på sid 65, uttalas på samma sätt att:

”Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation.”

Där förs samma resonemang som ovan om den humanitära rätten och skydd av sjukvård. Samma uttalanden finns i utkastet till lagrådsremiss för ”Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation” på sidan 27 och sidan 53.

Även i Ds 2017:62 ”Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation fördes ett resonemang på sidan 155 angående den humanitära verksamhet som opartiska och oberoende organisationer bedriver och att denna inte ska anses utgöra deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

För att underlätta granskning av detta, bifogar vi fullständiga citat från ovanstående som Bilaga 2 till detta yttrande.

Det är just nu en global utmaning i att åtgärder mot terrorism också slår mot principfast humanitärt arbete. Detta är en fråga för alla stater som står upp för den internationella humanitära rätten. Den Internationella rödakorskommittén gör en analys av den globala utmaningen i sin senaste ”challenges report” som följer:

“In 2011, the ICRC raised this issue publicly and expressed its concern about the impact of counterterrorism measures on humanitarian action. The ICRC has reiterated its position on various occasions, notably through statements before the UN General Assembly Sixth Committee and the UN Security Council. Counterterrorism measures adopted by States and international organizations should not contradict the humanitarian principles that States have supported politically or endorsed through IHL treaties, and should not hinder impartial

humanitarian organizations from carrying out their activities in a principled manner. In legal terms, counterterrorism measures impeding principled humanitarian action are incompatible with the letter and spirit of IHL. For example, a number of counterterrorism measures criminalize one or more of the following acts: engagement with non-State armed groups designated as “terrorist”; presence in areas where these groups are active; or delivery of medical services to wounded or sick members of such groups. Such prohibitions are incompatible with three areas of IHL: the rules governing humanitarian activities, including the entitlement of impartial humanitarian organizations to offer their services and the obligation to allow and facilitate the relief activities undertaken by such organizations; the rules protecting the wounded and the sick as well as those providing medical assistance, notably the prohibition against punishing a person for performing medical duties in line with medical ethics; and the rules protecting humanitarian personnel. Recent experience has shown that corrective or mitigating measures can carve out a humanitarian space in the counterterrorism realm. In particular, a number of “humanitarian exemptions” have been adopted in recent instruments. The objective of such exemptions is to exclude from the scope of application of counter- terrorism measures exclusively humanitarian activities undertaken by impartial humanitarian organizations such as the ICRC. They have proven to be an effective way to preserve humanitarian activities, in line with the letter and spirit of IHL. They also demonstrate that fighting terrorism and preserving IHL and humanitarian activities are perfectly compatible. Despite some useful and interesting avenues such as humanitarian exemption clauses, effective policy and legal mitigation measures preserving principled humanitarian action are still all too rare. Counterterrorism concerns are prominent in the current political environment, and humanitarian space is shrinking steadily. Many stakeholders have released statements or adopted resolutions underscoring the need for counterterrorism measures to comply with IHL (see, for instance, UN Security Council Resolution 2462 of March 2019 on combating the financing of terrorism) and not impede principled humanitarian action (see, for instance, UN General Assembly Resolution A/RES/72/284 of June 2018 on the UN Global Counter-Terrorism Strategy). It is now necessary to close the gap between these commitments and the practical measures needed to implement



them. Having adopted these resolutions, States and international organizations must now find ways to effectively resolve the tension between counterterrorism measures and principled humanitarian action. The ability of impartial humanitarian organizations to carry out their exclusively humanitarian activities, and to provide relief to those who need it most, is at stake.”¹

Detta är följt av en lång rad uttalanden inom FN och EU, bland annat följande tal till säkerhetsrådet i januari 2021²:

“International humanitarian law (IHL) prohibits terrorist acts. As a humanitarian actor, and as guardian of IHL, the International Committee of the Red Cross (ICRC) condemns such acts, irrespective of their perpetrators, and recognizes the need for States to take measures to ensure the security of their people.

However, if not adopted and implemented carefully, such measures can have negative consequences on persons most in need of humanitarian protection and assistance in armed conflicts. Certain measures, most notably counter-terrorism legislation and sanctions, can criminalize and restrict impartial humanitarian action, while counter-terrorism clauses in grant contracts, banking de-risking measures, and sanctions regimes collectively also lead to a "chilling effect," which disincentivizes or prevents frontline responders from reaching populations in need. This particularly affects local-level humanitarian actors and their partners.”

Så sent som i april 2021, uttryckte Internationella rödakorskommitténs ordförare sig som följer: ³

¹ International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts - recommitting to protection in armed conflict on the 70th anniversary of the Geneva conventions, ICRC 2019, Sid 60-61

² Se bl.a. <https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations>

³ UNSC Open Debate on the Protection of Objects Indispensable to the survival of the civilian population, April 2021, <https://www.icrc.org/en/document/without-urgent-action-protect-essential-services-conflict-zones-we-face-vast-humanitarian>



“We call on States to ensure sanctions regimes and counter-terrorism measures comply with IHL, notably the rules governing humanitarian activities.

Effective mitigating measures, in particular lasting and well-framed humanitarian exemptions (which exclude the activities of impartial humanitarian organizations from the scope of sanctions regimes and counter-terrorism measures), must be put in place to enable impartial humanitarian organizations to ensure the continuity in the delivery of essential services.”

Svenska Röda Korset uppmanar regeringen att i propositionen i tydliggöra att grundlagsändringen inte innebär att opartiska humanitära organisationers verksamhet i kriminaliseras, så att vi och andra principfasta humanitära organisationer kan erbjuda sjukvård, utbildning om krigets lagar, eller annat humanitärt stöd till alla i ett rent humanitärt syfte (förhindra och lindra mänskligt lidande), oavsett om dessa insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma medlemmar av terroristorganisationer till godo.

Bakgrunden till skyddet för humanitär verksamhet finns i regleringar i den humanitära rätten och beslut av staterna vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna.⁴ Detta är även i linje med den preambulära paragrafen 38 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

För att säkerställa att principfasta opartiska humanitära organisationer kan utföra de uppgifter som åligger dem är det nödvändigt med tydliga skrivningar i svensk författning och i motivtexter om att stöd till, deltagande i och genomförande av

⁴ För icke-internationella väpnade konflikter säkerställer Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3(2) att opartiska humanitära organisationer har rätt att erbjuda humanitär assistans till parterna i konflikten. De sju humanitära grundprinciperna (humanitet, opartiskhet, neutralitet, självständighet, frivillighet, enhet och universalitet) antogs av statsparter till Genèvekonventionen vid den 20:e Internationella Konferensen 1965. De återfinns i Internationella Rödakorskommitténs stadgar, artikel 4(1) samt i Svenska Röda Korsets stadgar para. 3(a).



opartiskt humanitärt arbete, eller utbildning i humanitär rätt, gentemot organisationer klassade som terroristorganisationer inte ska vara straffbelagda. Eventuell tveksamhet kring dessa frågor påverkar direkt och indirekt möjligheterna att också skydda och hjälpa utsatt civilbefolkning. Det handlar om att principfasta opartiska humanitära organisationer ska ha möjlighet att fortsätta erbjuda sjukvård, nödhjälp och annat rent humanitärt stöd utan att behöva kontrollera personerna som tar emot den hjälpen. Det är ett verktyg för att kunna förhindra och lindra mänskligt lidande så effektivt som möjligt i situationer som kan präglas av kris, oro, osäkerhet och akuta behov.

Utöver vikten av att opartiska humanitära organisationers verksamhet inte omfattas av straffbestämmelsen, anser Svenska Röda Korset att det tydligt behöver framgå att finansiering av den humanitära verksamhet som opartiska humanitära organisationer bedriver inte heller omfattas av straffbestämmelser, trots att dessa insatser (tex sjukvård), direkt eller indirekt, skulle kunna komma en organisation klassad som terroristorganisation till godo. Svenska Röda Korset ser idag att olika terroristbekämpningsklausuler förs in i vissa finansieringsavtal. Dessa klausuler riskerar att påverka möjligheten att utföra humanitär biståndsverksamhet i enlighet med de humanitära principerna, som det åligger humanitära organisationer och stater att göra genom regleringar i bl.a. den humanitära rätten. För att motverka detta och att eventuella klausuler utformas på ett sätt som begränsar opartiska humanitära organisationer att utföra humanitär verksamhet i enlighet med de humanitära principerna, är det viktigt att det inte råder tvivel om att finansiering av humanitär verksamhet som utförs av opartiska humanitära organisationer inte heller omfattas av straffbestämmelsen.

Respekt för den internationella humanitära rätten och skydd av sjukvård

Svenska Röda Korset välkomnar analysen i kapitel 5.8 "Särskilt om förhållandet till internationell humanitär rätt" där det klargörs att terrorism typiskt sett står i strid med flertal regler och principer inom den internationella humanitära rätten, t.ex. förbud



mot att rikta ett väpnat angrepp mot civila, och kravet att försöka undvika skador på civila och civila objekt.

Svenska Röda Korset önskar att flera av reglerna i den internationella humanitära rätten beskrevs och utgjorde en grund för hur grundlagsskyddet för föreningsfrihet bör tolkas. Ett exempel är att alla sårade eller sjuka kombattanter eller stridande har rätt till sjukvård, och att sjukvårdspersonal och sjukvårdsinrättningar är skyddade. Detta gäller för alla stridande, oavsett om de klassificeras som deltagare i en terroristorganisation eller inte. Regeln har stöd i Genèvekonventionerna och dess tilläggsprotokoll, men också i etablerad och dokumenterad internationell sedvänja, och gäller i både internationell väpnad konflikt och icke-internationell väpnad konflikt.⁵ Det vore av värde att tydliggöra i förarbeten och författningskommentar att sjukvård (sjukvårdspersonal och sjukvårdsinrättningar) ska vara skyddade och att deltagande och understödande med rent medicinska uppgifter inte bör innefattas i lagregleringar, om det uppfyller den humanitära rättens krav. Detta kan vara särskilt relevant att i de fall med "blandad verksamhet" som utredningen diskuterar på sidan 170. All sjukvårdspersonal är skyddade under den internationella humanitära rätten, så länge de följer kraven på att agera enligt den medicinska etiken (t.ex. att inte diskriminera patienter, och endast prioritera patienter utifrån behov) och att inte befatta sig med uppgifter som har med striden att göra.⁶ Även om det är svårt att se att dessa krav skulle vara uppfyllda i de terroristorganisationer som får uppmärksamhet idag, bör en grundlagsändring ha ett mer långsiktigt perspektiv och skydda medicinsk verksamhet som uppfyller dessa krav.

Även denna fråga har inkluderats i tidigare förarbeten och författningskommentar. I SOU 2019:49 "En ny terroristbrottslag" sidan 356. Författningskommentaren på sidan 413 innehåller följande:

⁵ Se ICRC Customary Law study, rule 110, https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule110 För icke-internationell väpnad konflikt är Genèvekonventionernas andra tilläggsprotokoll relevant.

⁶ Se till exempel, Genèvekonventionens andra tilläggsprotokoll, artiklar 9 och 10.

”När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”

Propositionen 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, anför följande på sidan 34:

” När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter uppmärksammar Försvarmakten och Svenska Röda Korset artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna som anger att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska givetvis tillämpas så att den inte kommer i konflikt med Sveriges konventionsåtaganden på detta område. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter – av intresse nu i praktiken ambulanskörning – som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”

Med anledning av ovan, anser Svenska Röda Korset att förslaget till ändring i föreningsfriheten i relation till terroristorganisation ska tolkas i enlighet med Sveriges åtaganden under den internationella humanitära rätten, och särskilt beakta den internationella humanitära rättens skydd av sjukvård.

Värna mot framtida missbruk av begränsningar i föreningsfriheten – skydd för civilsamhällets roll i ett demokratiskt samhälle

Svenska Röda Korset uppfattar att begreppet terrorism inte har något universellt antagen definition, men att det finns reglerat i svensk lagstiftning, EU-rätt, genom Europarådet och genom flertal FN-konventioner. Vi uppskattar att utredningen gör en gedigen genomgång av dessa olika definitioner och landar i att terrorism avser ”allvarlig brottslighet som begås med terrorismsyfte, nämligen att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, tvinga offentliga organ eller internationella organisationer att avstå eller utföra viss handling eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande strukturer (politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala) i ett land eller i en internationell organisation” (författningskommentar, sid 175).

Svenska Röda Korset uppskattar att utredningen belyser att t.ex. motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick inte omfattas av begreppet terroristorganisationer. Utredningen värnar också om uttryck och handlingar som kopplas till yttrande- åsikt- och religionsfrihet.

Däremot anser Svenska Röda Korset att lagstiftaren bör tydliggöra vilken typ av ”deltagande” som avses så att lagstiftning som möjliggörs under denna grundlagsändring riktas mot handlingar som har ett direkt samband med grov brottslighet (terrorism) och uppsåt att genomföra terrorhandlingar. Det är med oro vi läser att utredningen föreslår en utvidgning ”för att undvika gränsdragningsfrågor” (sid. 165). Det är inte svårt att föreställa sig situationen i radikaliserade miljöer i Sverige eller utomlands, där närstående bidrar till ett gemensamt projekt utan full insikt i resultatet. Antag att en person lagar mat till en sammankomst för en sammanslutning, i vilket det senare beslutas om handlingar för att understödja terrorism. Antag att en person väljer att delta i en sammanslutning för att aktivt motverka radikalisering eller att förhindra beslut om terror-handlingar. Antag att en grupp släktingar samlar in pengar för akut sjukvård för närstående som ingår i en terrororganisation. Skulle sådana former av deltagande i en sammanslutning kunna



omfattas? Svenska Röda Korset anser att det bör vara mycket tydligt vad som får kriminaliseras i en sådan situation. Sådan tydlighet kan skapa incitament att hålla sig inom gränsen för tillåtna handlingar, ge en legitim grund för människor att fortsätta arbeta som positiva krafter i svåra miljöer och förhindra en uppfattning om diskriminering så som att vissa sammanhang, åsikter eller religionsuttryck kriminaliseras.

Svenska Röda Korset ställer sig tveksam till behovet att möjliggöra lagstiftning mot sammanslutningar som understödjer, direkt eller indirekt, terrorism och vill här uppmana till ökad tydlighet av vad indirekt understödjande skulle kunna innebära. Det finns redan regleringar i svensk lag om s.k. anknytningsbrottslighet, som beskrivs av utredningen. Detta inkluderar straffstadganden om finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte. Svenska Röda Korset har i tidigare yttranden noterat viss oro för otydligheter i sådan lagstiftning. Svenska Röda Korset noterar att författningskommentarer ger förslag på vissa gränsdragningar och uppmanar att fortsatt tydligt kräva att sammanslutningens verksamhet ska en direkt koppling till terrorism (i den form den har definierats i utredningen).

Oron över otydlighet i förslaget i grundlagsändring kan också kopplas till övriga pågående processer i Sverige, så som kravet på demokrativillkor. Detta krav må ha ett legitimt syfte, men sammantaget med andra förslag kan det uppfattas som att den begränsar vissa åsikter och riktar sig mot en viss grupp/religionsuppfattning. Det är då extra viktigt att säkerställa tydlig kommunikation och avgränsningar i lagen för att motverka en uppfattning om diskriminering.

Även när det är nödvändigt att ta kraftfulla tag mot terrorism, en typ av brottslighet som skadar människor och samhällen, är det viktigt att säkerställa att åtgärder är i



linje med mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Flertal studier⁷ visar att ”hårda tag” mot terrorism som kränker mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt istället kan leda till ökad radikaliserings och utgöra en utlösande faktor för våldsbejakande extremism. Att respektera den internationella humanitära rättens regler, t.ex. för skydd av sjukvård för alla parter i en väpnad konflikt och att möjliggöra opartiska humanitära organisationers principfasta arbete, kan vara ett sätt att motverka ytterligare radikaliserings, att befästa förtroendet för krigets lagar och att förhindra och lindra mänskligt lidande.

SVENSKA RÖDA KORSET

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Martin Ärnlov".

Martin Ärnlov
Generalsekreterare

⁷ Se till exempel: United Nations and World Bank, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (2018), United Nations Development Programme, Journey to Extremism in Africa (2017), sid. 5, 73.

Bilaga 1 – Medskick från Internationella rödakorskommittén

The International Committee of the Red Cross' position with regards to the proposed new limitation rule for freedom of association for counter-terrorism purposes and its potential impact on principled humanitarian action

With this paper, the International Committee of the Red Cross (ICRC) would like to share its position on the interim report of the 2020 Constitution Committee on “Freedom of association and terrorist organizations” (hereafter the Report), and its proposal to integrate a new limitation rule with regards to freedom of association for counter-terrorism (CT) purposes in Chapter 2 of the Instrument of Government part of the Swedish Constitution (hereafter the Proposal).

The [ICRC](#) is a neutral, independent and impartial humanitarian organization, mandated by States via the 1949 Geneva Conventions, their 1977 Additional Protocols, and the 1986 Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement to provide protection and assistance to persons affected by armed conflict and other situations of violence, and to work for the faithful application of International Humanitarian Law (IHL).

The ICRC does not challenge the legitimacy of measures taken by States that are necessary to ensure their security and to protect their populations, including the tightening of existing CT measures and the introduction of new legislation. Nevertheless, the ICRC is concerned by the negative impact that such measures have on the ability of impartial humanitarian organisations to respond to the needs of people affected by conflict and other situations of violence in a neutral, impartial and independent manner (I). The ICRC is also concerned by their potential adverse impact, if no efficient safeguard is included while adopting such measures, on IHL (II).

The ICRC believes that the Proposal presents an opportunity for Sweden to introduce protective legislation for exclusively humanitarian activities of impartial humanitarian organisations by introducing a standing and well-framed humanitarian exemption in its internal legal framework. It is also the occasion for Sweden to ensure compatibility of its national legislation with IHL and relevant international and regional norms.

The ICRC considers that Sweden, as a long-standing interlocutor of the ICRC and supporter of IHL, has an exemplary role to play in this regard and thus its support to the ICRC's position would be highly appreciated.

I- Potential effects of the Proposal on humanitarian activities carried out by impartial humanitarian organizations

1) Potential implications of the new limitation rule for principled humanitarian action

In its report, the Committee envisages the adoption of new provisions to “limit freedom of association with respect to associations engaged in such criminal activities on the condition that the organisation conducts activities that actually contribute to terrorism.”⁸ It states that the “new limitation rule should not only state that it pertains to associations engaged in terrorism, but also expressly cover organisations that support terrorism.”⁹

The report proposes *in fine* the introduction “of a new rule that provides the possibility of limiting freedom of association with respect to associations that are engaged in or support terrorism”¹⁰.

⁸ Report, p.24

⁹ Report, p.24-25

¹⁰ Report, p.25



From an ICRC perspective, the Proposal and/or the ensuing related CT legislation, if adopted without adequate carveouts, could have some adverse effects towards humanitarian activities carried out by impartial humanitarian organizations. Indeed, depending on how the notions of “engagement”, “support” and of “contribution” are defined and interpreted, the enacted legislation could expose impartial humanitarian organizations and their personnel to legal risks. Without appropriate safeguards, such legislation would introduce a lack of legal certainty creating also a ‘chilling effect’ on humanitarian action.

Humanitarian action, guided inter alia by the principle of impartiality, which is recognized in IHL and is one of the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement (hereafter the Movement)¹¹, requires humanitarian engagement¹² with all relevant actors and parties to a conflict, including non-State armed groups, even when they are designated as terrorists.

As an example of such engagement, the ICRC undertakes dissemination activities on IHL and humanitarian principles to non-State armed groups designated as terrorist. The ICRC, as do several other impartial organizations, also undertakes relief actions in support of wounded or sick members of non-State armed groups designated as terrorist or more generally, delivers humanitarian assistance in areas administered by such groups, in accordance with the relevant applicable IHL rules. How would these activities usually carried out by the ICRC in situations of armed conflict be interpreted against the notion of “engagement in”, “support to” and “contribution to terrorism”? More generally speaking, how can we ensure that humanitarian activities

¹¹ On the respect of the International Red Cross and Red Crescent’s Movement’s adherence to its Fundamental Principles by States, see Article 2(4) of its [Statutes](#) adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986, amended in 1995 and 2006.

¹² In accordance with the principle of impartiality, humanitarian activities performed by staff of the ICRC could include: visits and material assistance to detainees suspected of, or condemned for, being members of a terrorist organisation; facilitation of family visits to such detainees; provision of first aid/medical assistance and first aid training; war surgery seminars; IHL dissemination to members of armed groups included in terrorist lists; and large-scale assistance activities for IDPs and vulnerable migrants where individuals associated or deemed to be associated with terrorism may be among the beneficiaries. For more information, see for instance the International Committee of the Red Cross, IHL and the challenges of contemporary armed conflicts, Report, October 2015, p.20.



conducted by humanitarian actors in line with IHL, humanitarian principles and medical ethics are not considered as “support to terrorism”?

The ICRC is of the view that, in order not to impede nor have a chilling effect on humanitarian action, Sweden’s legislation should expressly include a humanitarian carveout. This would also correspond with the Committee’s view, that this new limitation should be “well-defined and no more far-reaching than is necessary”¹³.

2. The way forward - proposal for a standing and well-framed humanitarian exemption

The Report of the Committee refers at several instances¹⁴ to the EU Directive on Combating Terrorism (hereafter the EU CT Directive) adopted on 15th March 2017¹⁵. The ICRC understands that the Proposal has been drafted also to allow the Swedish legislator to adopt new criminal provisions to comply and be in line with international and EU law¹⁶, including with the EU CT Directive. In this sense, the ICRC also wishes to remind Sweden of the importance of recital 38 of the Directive.

Indeed, when the EU CT Directive was being drafted, the ICRC intervened to present the same considerations as hereabove: certain broadly formulated articles within the EU CT Directive, for instance article 4, could potentially lead to the criminalisation of acts carried out by impartial humanitarian organisations in line with IHL and humanitarian principles.

The EU responded positively to the ICRC and other impartial humanitarian organisations’ concerns, and enacted within the EU CT Directive, in its recital 38, a humanitarian exemption whereby:

¹³ Report, p.24

¹⁴ See for instance pp. 24 or 67 of the Report.

¹⁵ [Directive \(EU\) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017](#).

¹⁶ See Report p.23: “*the international aspects are important and situations may arise in which the legislator should have the possibility of introducing a regulation concerning terrorist organisations that is more like what applies in other countries and that, without going into further detail, can be considered to be in line with the requirements that follow from EU law*”.

“The provision of humanitarian activities by impartial humanitarian organisations recognised by international law, including international humanitarian law, do not fall within the scope of this Directive, while taking into account the case-law of the Court of Justice of the European Union.”

The ICRC respectfully asks the Swedish authorities to take inspiration from this recital and to insert within its internal legal framework an exemption that would exclude *“the humanitarian activities of impartial humanitarian organisations, such as the ICRC, acting in compliance with IHL and humanitarian principles”* from the proposed new limitation rule to the freedom of association and criminal provisions for participation in activities in a terrorist organisation that would be enacted as a consequence.

The adoption of such exemption would effectively protect the work of impartial humanitarian actors, and ensure the alignment of Swedish legislation with the following fundamental IHL rules: the rules protecting humanitarian personnel insofar as CT legislation may lead to prosecution for the delivery of humanitarian activities authorized under IHL¹⁷, the rules protecting the wounded and the sick as well as those providing medical assistance, notably the prohibition against punishing a person for performing medical duties in line with medical ethics¹⁸, and the rules governing humanitarian access and humanitarian activities whereby States are called upon to facilitate the activities of impartial humanitarian organisations¹⁹. It would also be in line with the most relevant regional and international norms, as in the EU CT Directive, or United Nations Security Council Resolution 2462²⁰.

¹⁷ Art. 71§2 of the 1st Additional Protocol to the Geneva Conventions; Rule 31 of Customary International Humanitarian Law.

¹⁸ Arts. 24–26 of the 1st Geneva Convention; Art. 36 of the 2nd Geneva Convention; Art. 20 of the 4th Geneva Convention; Arts. 15 and 16 of the 1st Additional Protocol to the Geneva Conventions; Arts. 9§1 and 10 of the 2nd Additional Protocol to the Geneva Conventions; Rules 25 and 26 of Customary International Humanitarian Law.

¹⁹ Common Art.3 and 9/9/9/10 GCs and Art. 70§1 AP I; Art. 59 GCIV and Art. 18 APII; Arts. 70 and 81 API; Rule 55 of CIHL.

²⁰ United Nations Security Council Resolution of 28 March 2019 on Threats to international peace and security caused by terrorist acts: Preventing and combating the financing of terrorism (S/RES/2462)

The ICRC underlines that the humanitarian exemption proposed is purposively narrow in terms of personal scope to solely protect humanitarian actors qualifying as “*impartial humanitarian organizations*”²¹, a determination that is left to the concerned State authorities. The reference to the characters of impartiality and humanity would *de facto* and *de iure* exclude from the scope of the exemption any organisation that would have criminal intent.

II- Effects of the Draft Directive on IHL

The ICRC is very appreciative of the Report taking into account the necessary consideration with regards to the relationship between CT legislation and IHL²². The report also refers to the recital 37 of the previously cited EU CT Directive²³ that seeks to avoid any potential conflict of norms between IHL and CT legislation:

This Directive should not have the effect of altering the rights, obligations and responsibilities of the Member States under international law, including under international humanitarian law. This Directive does not govern the activities of armed forces during periods of armed conflict, which are governed by international humanitarian law within the meaning of those terms under that law, and, inasmuch as they are governed by other rules of

(2019)), OPs 5, 6 and 24. For other relevant United Nations Resolutions, see also OP.22 of the UN General Assembly Resolution 70/291 of 1 July 2016 and OP. 79 of UN General Assembly Resolution 72/284 of 26 June 2018 on the UN Global Counter-Terrorism Strategy Review. Other non-EU States have also recently enacted such protective legislation, see for instance [Swiss Criminal Code section Art.260ter](#).

²¹ The 2016 Commentaries to Common Article 3 and Articles 9/9/9/10 of the 1949 Geneva Conventions explain what should be understood by the wording “*impartial humanitarian organization*” in terms of the organization’s scope of activities, its structure and its objectives (ICRC, Commentary on the first Geneva Convention, 2nd edition, 2016, Article 3, para. 790-793), the most important element being its impartial character, described as motivated solely “*to relieve the suffering of individuals, being guided solely by their needs, and to give priority to the most urgent cases of distress*” (para. 794, supra). This *de iure* and *de facto* would exclude any organization with criminal intentions as such organization would never be humanitarian nor working in an impartial manner. At the same time, any organization working in an impartial and humanitarian manner would be covered.

²² Report, Section 5.8.

²³ *Idem*.



international law, activities of the military forces of a State in the exercise of their official duties.

The logic behind such provision is that acts that are not prohibited by IHL – such as attacks taking place in the context of an armed conflict against military objectives – should not be labelled terrorist at the international or domestic level.²⁴ This would be at odds with IHL rationale, which does not prohibit actions against lawful targets in situations of armed conflict. Such criminalization would eventually result in a conflict of norms at international level, creating legal confusion. Specifically for non-State armed groups - including those designated as terrorist - parties to non-international armed conflicts, any motivation they may have to fight in accordance with IHL would likely erode if, irrespective of the efforts they may undertake to comply with it, all of their actions are deemed unlawful.

If adopted without adequate carveout, CT legislation could open the door to the criminalization of certain acts that when performed in situations of armed conflict by parties to armed conflict would *not* necessarily be prohibited under IHL.

It is for this reason that ICRC respectfully asks the Swedish authorities to insert similar language to recital 37 of the EU CT Directive in its Constitution or in the ensuing CT legislation that will be adopted once the constitutional framework has been adapted. The ICRC would suggest inserting a clause that notably provides that “*activities that are governed by and not prohibited under IHL*” should not be prosecuted under CT legislation. The ICRC stands ready to propose further language in this sense.

²⁴ This in no way means that the ICRC does not acknowledge the leeway retained by States at the domestic level for criminalizing actions undertaken by non-State armed groups during non-international armed conflicts – be they lawful or unlawful under IHL, in the absence of combatant privilege and immunity in such situation.



Integrating comparable language to recitals 37 and 38 of the EU CT Directive in its Constitution or in its CT legislation stands in line with the letter and spirit of IHL and is - in the ICRC's view - the only way for Sweden to ensure the harmonization between its obligations under IHL and its duties under the CT international and regional legal framework.

Once again, by supporting the ICRC in such request, Sweden would play an exemplary role in reaffirming the importance of principled humanitarian action and preserving the integrity of IHL.

The ICRC is confident that the suggestions contained in this Position Paper will be given due consideration and stands ready for any further clarification or discussion with regards to potential language.

Bilaga 2 – Text om opartiska humanitära organisationers verksamhet i tidigare lagstiftningsförslag

SOU 2019:49 ”En ny terroristbrottslag”

Sidorna 359 - 360.

”Humanitär verksamhet

Det är viktigt att terrorism-lagstiftningen inte begränsar möjligheterna att bedriva humanitär verksamhet inom ramen för opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt (jfr skäl 38 i terrorismdirektivet). Utredningen gör i det avseendet inga andra överväganden än de som redovisats i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation med innebörd att den humanitära verksamhet som sådana organisationer bedriver inte innebär att organisationerna har samröre med en terroristorganisation även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Detsamma gäller sådana situationer där det kan vara svårt eller till och med omöjligt för en humanitär organisation, internationell, regional eller lokal, att verka utan att det sker med en terroristorganisationens godkännande eller på terroristorganisationens villkor, beroende på vad de villkoren är. I sådana situationer ska terroristlagstiftningen inte hindra humanitära organisationer från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen.²⁴⁶ Inte heller för att detta ska gälla krävs någon särskild reglering i lag.”

Författningskommentaren på sidorna 412–413

”Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo. Även om aktiviteter inom ramen för en humanitär

verksamhet skulle kunna omfattas av någon av punkterna 1–3, kan handlandet i de fallen inte anses ske för eller till en terroristorganisation. Den som kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar nämligen inte befattning med fordonet ”för” en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen. Det gäller även om transporten skulle avse medlemmar i terroristorganisationen. Däremot kan den som för terroristorganisationen t.ex. tillhandahåller eller kör ett ambulansfordon omfattas av straffansvaret för befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Straffansvaret förutsätter dock att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om SOU 2019:49 Författningskommentar 413 nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste det vidare beaktas att den humanitära rätten är tillämplig. När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”

Propositionen 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, sid 65

” Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo. Även om aktiviteter inom ramen för en humanitär verksamhet skulle omfattas av någon av punkt 1–3, kan handlandet i de fallen inte anses ske för eller till en terroristorganisation. Den som exempelvis kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar nämligen inte befattning med fordonet ”för” en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen. Det gäller även om transporten skulle avse medlemmar

i terroristorganisationen. Däremot kan den som för terroristorganisationen t.ex. tillhandahåller eller kör ett ambulansfordon omfattas av straffansvaret för befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att främja, stärka, eller understödja terroristorganisationen. Straffansvar förutsätter dock att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste det vidare beaktas att den humanitära rätten är tillämplig. När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Journalistisk verksamhet utgör i sig inte sådant stöd som omfattas av bestämmelsen. Även om det som ett led i den journalistiska verksamheten skulle ingå vissa handlingar som omfattas av någon av punkterna i bestämmelsen, torde de sällan kunna sägas ske ”för” eller ”till” organisationen.

Att en journalist inom ramen för sitt journalistiska uppdrag t.ex. uppehåller sig i ett fordon som tillhör en terroristorganisation innebär inte att journalisten befattar sig med fordonet för organisationen. Under alla omständigheter kan handlande inom ramen för den journalistiska verksamheten inte anses ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Vid bedömningen av om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen – dvs. om gärningen typiskt sett kan främja, stärka eller understödja organisationen – bör nämligen inte bara den isolerade handlingen beaktas utan även det sammanhang i vilket den utförs, dvs. det journalistiska uppdraget.”

Utkast till lagrådsremiss för ”Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation”

Sidan 27

”Det är angeläget att straffansvaret avgränsas så att det inte kommer att omfatta humanitär verksamhet som opartiska och fristående humanitära organisationer bedriver. Även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo bör denna verksamhet således inte ses som samröre med en terroristorganisation i den bemärkelse som avses här. Sådan humanitär verksamhet bedrivs inte under sådana former att det stöd som lämnas kan komma att träffas av någon av de punkter som anges i bestämmelsen. Sådan verksamhet kan inte heller typiskt sett anses ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation.”

Sidan 53

”Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation, även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo. Sådan verksamhet kan inte anses ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation.”

Ds 2017:62 ”Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation fördes ett resonemang på sidan 155

”Den humanitära verksamhet som opartiska och oberoende organisationer bedriver innebär inte att dessa organisationer eller deras medarbetare deltar i en terroristorganisationens verksamhet även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Det kan också förekomma situationer där en terroristorganisation kontrollerar ett område där civilbefolkningen



lider stor nöd och utsätts för svåra påfrestningar. I en sådan situation kan det vara svårt eller till och med omöjligt för en humanitär organisation att verka utan att det sker med terroristorganisationens godkännande och på organisationens villkor. Inte heller i en sådan situation bör emellertid straffbestämmelsen hindra en humanitär organisation, vare sig den är lokal eller internationell, från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen.”

I SOU 2019:49 ”En ny terroristbrottslag” sidan 356. Författningskommentaren på sidan 413 innehåller följande:

”När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”

Propositionen 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, anför följande på sidan 34:

” Det bör uppmärksammas att humanitär verksamhet inte enbart bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer utan även kan förekomma inom ramen för en terroristorganisation. Att för en terroristorganisation t.ex. tillhandahålla eller köra ett ambulansfordon bör kunna omfattas av straffansvaret för samröre i form av befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Straffansvar förutsätter också att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste



det beaktas att den humanitära rätten är tillämplig (se avsnitt 4.1). När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter uppmärksammar Försvarmakten och Svenska Röda Korset artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna som anger att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska givetvis tillämpas så att den inte kommer i konflikt med Sveriges konventionsåtaganden på detta område. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter – av intresse nu i praktiken ambulanskörning – som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”

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 terrorism¹, 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.

¹ 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 noggsamma 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

2021-06-16

Justitiedepartementet

**Remissyttrande SOU 2021:15, Föreningsfriheten och terroristorganisationer
2020 års grundlagskommitté**

Kommittén föreslår att 2 kap. 24 § regeringsformen ska ändras så att det görs ett tillägg i andra stycket så att föreningsfriheten ska kunna begränsas när det gäller sammanslutningar *som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.*

Domareförbundet ansluter sig till kommitténs bedömning att föreningsfriheten i regeringsformen inte endast omfattar lovlig verksamhet och att en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten.

Det finns inte anledning att ifrågasätta kommitténs bedömning att det finns skäl att i regeringsformen införa en möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.

Domareförbundet har inte något att erinra mot den lagtekniska utformningen.

Detta remissyttrande har beslutats av förbundets styrelse.

Hanna Werth
ordförande

Datum
2021-06-10Diarienummer
2021-5702-2Mottagare
Justitiedepartementet
103 33 StockholmEr referens
Ju2021/01200

Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Säkerhetspolisen tillstyrker kommitténs förslag som ger riksdagen möjlighet att genom lagstiftning begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.

Den föreslagna möjligheten att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär i förlängningen att deltagande i terroristorganisation kan beläggas med straffansvar. Säkerhetspolisen anser att det finns ett stort behov av grundlagsändringen och att det är ett viktigt och nödvändigt steg för att få till en lagstiftning som stärker Säkerhetspolisens förmåga att bekämpa terrorism.

Detta remissyttrande har beslutats av biträdande säkerhetspolischefen Charlotte von Essen. Verksjuristen Fredrik Sjöberg har varit föredragande.

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

tove.axelsson@regeringskansliet.se

Er referens
Mathias Säfsten
Ju2021/01200

FOI referens
Pontus Winther

Remissvar gällande SOU 2021:15 – Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) anser att betänkandet är välavvägt avseende författningsändringens utformning och grunderna för densamma.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektör Jens Mattsson efter föredragning av Pontus Winther. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Eva Liljefors och särskild rådgivare Mikael Wiklund deltagit.

Kista som ovan

Jens Mattsson

Pontus Winther

Sändlista:

ju.remissvar@regeringskansliet.se
tove.axelsson@regeringskansliet.se

Internt FOI

Registrator

GD-sekreterare

Chefsjurist

Särskild rådgivare



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21
Ert dnr Ju2021/01200

Justitiedepartementet

SOU 2021:15 Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har fått möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över SOU 2021:15 Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Delbetänkande av 2020 års grundlagskommitté. Remissvaret baserar sig på ett underlag från juridiska institutionen. Underlaget har utarbetats av universitetslektor Karin Åström, docent Görel Granström och universitetslektor Fanny Holm, verksamma vid juridiska institutionen, Umeå universitet.

Sammanfattning

Umeå universitet avstyrker kommitténs förslag om att en begränsning av föreningsfriheten bör införas för att ingripa mot sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Det föreligger inte några egentliga rättsliga hinder mot förslaget, men det är inte heller utrett att det föreligger tillräckligt starka skäl som talar för en sådan begränsning, samt att en sådan begränsning i förlängningen kan komma att leda till en straffrättslig lagstiftning som i sin utformning och tillämpning riskerar att bli godtycklig och oproportionerlig inte minst mot bakgrund av att begreppen terrorism och terroristorganisation är omtvistade begrepp.

Lämplighet av inskränkning av föreningsfriheten

Kommittén har haft att bedöma om det finns skäl att utöka möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten avseende terroristorganisationer. Föreningsfriheten i svensk rätt har varit särskilt stark ända sedan regeringsformen infördes. Även om det redan finns möjligheter enligt svensk grundlag att införa begränsningar av föreningsfriheten genom strafflagstiftning har detta sällan ansetts lämpligt på grund av föreningsfrihetens viktiga demokratiska uppgift att skydda enskildas möjligheter att sammansluta sig. En sänkt skyddsnivå för denna frihet bör endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det.

Utgångspunkten för en bedömning av införandet av nya begränsningar av grundlagen bör vara 2 kap. 21 § regeringsformen och de tre olika moment som anges där: godtagbara skäl, proportionalitet och ett förbud mot begränsningar som innebär åsiktsdiskriminering.



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21
Ert dnr Ju2021/01200

Men en begränsning bör även utredas utifrån Europakonventions krav på nödvändighet i enlighet med artikel 11. Kommittén diskuterar dock först möjligheten att införa den tidigare föreslagna straffrättsliga regeln om deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism (s. 141). Då detta enligt kommittén inte är möjligt i enlighet med den nuvarande regleringen av begränsningarna av föreningsfriheten som framgår av 2 kap. 24 § regeringsformen analyseras möjligheten att utöka dessa. Enligt kommittén bör behovet bedömas i ljuset av vilken regleringsmetod som bör användas och hur en ny begränsningsregel ska förhålla sig till de nuvarande inskränkningarna i föreningsfriheten. Genom detta förhållningssätt, som fokuserar på den lagtekniska utformningen, kommer de mer grundläggande frågorna om vilka skäl som ska ligga till grund för behovet samt även en vidare utredning om dessa skäl står i proportion till andra intressen i skymundan.

De skäl som utredningen lyfter fram för att införa begränsningen i föreningsfriheten är dels behovet av möjligheten att bekämpa terrorism, dels internationella hänsyn (avsnitt 8.3). Behovet av att bekämpa terrorism grundas på uttalandet att samhället bör ha breda möjligheter att ingripa mot terrorism och att situationer kan uppstå där det är motiverat att vidta åtgärder som tar direkt sikte på terroristorganisationer (s. 159). Kommittén anför också att en begränsningsregel kan bidra till bättre möjligheter för internationellt samarbete. I samband med detta hade Umeå universitet gärna sett en utförlig utredning om eventuella folkrättsliga och EU-rättsliga krav på att införa en kriminalisering av deltagande i terroristorganisationer, om den nuvarande lagstiftningen inte fullt ut kan anses kriminalisera sådant agerande, samt om en sådan kriminalisering kräver begränsning i föreningsfriheten. När det gäller de folkrättsliga och EU-rättsliga kraven kan det konstateras att Terrorismdirektivet hänvisar i artikel 4 till deltagande i terroristorganisationer och att Sverige har tillträtt tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention som i artikel 2 anger att deltagande i organisation för terrorismsyften ska kriminaliseras i nationell rätt.

Tillträdet, protokollets genomförande och införlivande i svensk rätt diskuteras framför allt i SOU 2017:72. Där konstateras att varken direktivet eller tilläggsprotokollet föranleder lagstiftningsåtgärder vad avser deltagande, men det hänvisas samtidigt till utredningen om straffansvar för deltagande (Ds 2017:62) i den delen. Den senare utredningen berör dock endast ytligt överensstämmelsen mellan tilläggsprotokollet och svensk rätt i denna fråga. Utan en analys av artikelns innehåll och överensstämmelse med redan gällande svensk lagstiftning, går det därför inte enligt Umeå universitet att dra slutsatsen att ny lagstiftning om straffansvar för deltagande i terroristorganisation behövs för att leva upp till protokollets krav.



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21
Ert dnr Ju2021/01200

Regeringen har vid flera tillfällen gett uttryck för bedömningen att den befintliga kriminaliseringen (bl.a. bestämmelser om medverkan, försök, förberedelse och stämpling) uppfyller kraven på EU-nivå. EU-kommissionen har i två genomföranderapporter avseende 2002 års terrorismrambeslut (Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism, 2002/475/RIF) accepterat regeringens position. När det gäller direktivet påpekar kommissionen i sin genomföranderapport från 2020 att den svenska regleringen ”medför en risk för att deltagande i en terroristorganisations aktiviteter förblir ostraffat” och att de redan införda bestämmelserna inte fullt ut motsvarar den kriminalisering som direktivet åsyftar. Sverige har dock inte blivit föremål för någon överträdelseprocess, vilket kan tolkas som att det inte finns något krav från EU på att ytterligare lagstiftning behöver införas.

Kommittén konstaterar att det inte verkar finnas några svårigheter att samarbeta med andra länder idag, men att ”situationer kan uppstå där lagstiftaren bör ha möjlighet att införa en reglering som i fråga om terroristorganisationer är mer lik den som gäller i andra stater och som utan närmare diskussion kan konstateras vara i linje med de krav som följer av EU-rätten.” (s. 160) Det senare ledet i argumentet tycks framför allt bygga på det ovan nämnda uttalandet i EU-kommissionens genomföranderapport. Umeå universitet anser inte att detta är ett starkt vägande skäl då, som konstaterats, kritiken inte lett till någon överträdelseprocess.

Proportionalitetsbedömning m.m.

En begränsning av föreningsfriheten får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. För att det ska anses nödvändigt ska inga andra åtgärder stå till buds eller vara motsvarande effektiva som begränsningen. Med beaktande av de rättsliga åtgärder som redan vidtagits, kan det ifrågasättas om en begränsning av föreningsfriheten i grundlagen verkligen är nödvändig. Umeå universitet instämmer i behovet av att samhället vidtar åtgärder mot terrorism, men ifrågasätter om det är tillräckligt utrett att detta bör ske genom en begränsningsregel i regeringsformen. Sverige har tidigare infört lagstiftning för att bekämpa terrorism och det har inte tydliggjorts att dessa anses otillräckliga för att uppfylla detta syfte. Frågan är då om det av den anledningen är nödvändigt att inskränka föreningsfriheten. Inte heller behovet att internationella hänsyn kan anses vara ett nödvändigt skäl att begränsa yttrandefriheten.

I enlighet med proportionalitetsprincipen ska också en avvägning göras mellan ingreppet i den enskildes rätt och behovet som ska



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21
Ert dnr Ju2021/01200

tillgodoses. Om förhållandet mellan dessa faktorer framstår som rimligt är ingreppet proportionerligt. Då en begränsning av föreningsfriheten ses som ett relativt stort ingrepp i den enskildes rätt måste således behovet av att införa begränsningen vara mycket stort. Kommittén presenterar två argument för att utöka möjligheterna att begränsa föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Dels att terrorism omfattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett öppet och demokratiskt samhälle och aktualiserar frågan om förmågan att vidta förebyggande åtgärder och straffrättsliga ingripanden. Det kan konstateras att kommittén inte haft till uppgift att utreda behovet av kriminalisering. Då behovet av straffrättsliga ingripanden angetts som ett skäl till behovet av en begränsning av föreningsfriheten bör dock frågan om behov av kriminalisering utredas vidare. En grundlagsändring bör föregås av noggranna överväganden av konsekvenserna i kombination med krav på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsbegränsande lag beslutas. Umeå universitet hade därför gärna sett en mer omfattande analys av vilken lagstiftning som kan möjliggöras av begränsningen av föreningsfriheten, för att visa vilka konsekvenser detta innebär för skyddet av individens rättigheter.

Dels anger kommittén att denna brottslighet inte sällan har internationella inslag i den meningen att terroristverksamhet kan beröra flera olika rättsordningar varför en begränsning av föreningsfriheten anges vara behövlig. Detta då det konstateras att flera andra länder har en sådan lagstiftning, samt att det kan ses som internationella åtaganden att införa. Sammantaget är det kommitténs bedömning att dessa skäl är påtagligt starkare än de argument som kan anföras emot en sådan ordning. Det diskuteras dock inte av kommittén vad sådana begränsningar skulle innebära för individen. I en proportionalitetsbedömning bör ingå att bedöma lämpligheten av en inskränkning av föreningsfriheten och vad det innebär utifrån individens intressen. Kommittén anger att det är svårt att se att rättighetsbegränsande lagstiftning som gäller rena terroristorganisationer kan betraktas som oproportionerlig. Umeå universitet hade dock gärna sett att kommittén gjort en proportionalitetsbedömning där individens intressen beaktas i förhållande till den föreslagna inskränkningen i föreningsfriheten.

En begränsning av föreningsfriheten får inte heller innebära en åsiktsdiskriminering. Det är således inte åsikten i sig som kan



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-636-21
Ert dnr Ju2021/01200

begränsas. I kommitténs förslag beskrivs att en begränsningsbestämmelse som avser terrorism skulle ta sikte på den verksamhet som organisationen faktiskt bedriver och inte på det tankeinnehåll som den kan sägas stå för. Kommittén framhåller genom detta att vad som avses är det faktiska handlandet av organisationen. Umeå universitet vill dock påpeka att begränsningen kommer att träffa individer som har en samsyn i olika åsikter oavsett deras handlande.

Begreppet terrorism m.m.

Umeå universitet vill understryka att det är ett grundläggande krav på ett begrepp som införs i regeringsformen att det ska ha en innebörd som är tydlig och vedertagen med en betydelse som kan förväntas bestå över en längre tid. Vad gäller begreppet terrorism finns inte någon fullständig enighet om en definition inom ramen för samarbetet i FN, bl.a. till följd av bristande samsyn när det gäller hur befrielseörelser ska betraktas i sammanhanget. Kommittén anför att det även om det inte råder fullständig enighet om begreppet terrorism så finns det en samsyn inom EU samt att begreppet terrorism får anses inkludera utförandet av terroristbrott i enlighet med straffrättslig lagstiftning. Umeå universitet anser dock att det är förenat med vissa svårigheter att införa ett begrepp i grundlag som inte är tydligt eller vedertaget och där begreppets innebörd kan förändras genom vanlig lag eller i tillämpningen.

Det är också förenat med vissa svårigheter att i praktiken kunna definiera och identifiera begrepp som medlemskap eller samröre med terroristorganisationer eller sådana sammanslutningar. Begränsningsregeln avser att omfatta företeelser som att "organisationen bedriver verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism" (s. 164). Om det står klart att gruppen bara ägnar sig åt terrorism ser kommittén att det är tämligen oproblematiskt, men om gruppen även ägnar sig åt andra aktiviteter blir det svårare att avgöra om gruppens aktiviteter ska omfattas. Dessutom måste det beaktas om organisationerna är politiskt engagerade vid sidan om den verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism. Det kan nog antas att det är få organisationer som endast ägnar sig åt verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism.

Beslut i ärendet har fattats av professor Ruth Mannelqvist, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist
Dekan

Åsa P Isaksson

**Föreningsfriheten och terroristorganisationer (SOU 2021:15)
(Ju2021/01200)**

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

Fakultetsnämnden instämmer i de flesta av utredningens slutsatser.

Föreningsfrihetens tillämpningsområde

Fakultetsnämnden lyfte denna fråga i tidigare ärenden (Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, Ds. 2017:62, JURFAK 2017/109). Lagrådet delade i stort Fakultetsnämndens syn och hade starka invändningar mot hur regeringskansliet hade gått tillväga när det skrev en lagrådsremiss byggd på Ds 2017:62. Nuvarande utredning delar Lagrådets syn och anser att såsom föreningsfriheten är formulerad i regeringsformen (RF 2:1 p. 5), med uttryckliga begränsningsgrunder (RF 2:24), skyddar den även olovlig verksamhet. Fakultetsnämnden har samma uppfattning. Fakultetsnämnden delar även utredningens syn (s. 145) att det är olämpligt att åberopa gamla förarbetsuttalanden för att tolka rättigheternas tillämpningsområde utifrån det demokratiska syftet man kan ha med utövande av rättigheten. Som utredningen påpekar skulle en sådan tolkning snäva in grundlagsskyddet till den enskildes nackdel (s. 148).

Existerande möjligheter att förbjuda deltagande i en terroristorganisation

Konsekvensen av resonemanget ovan är att, om man vill förbjuda deltagande i en terroristorganisation måste man antingen lägga till en ny begränsningsregel till RF 2:24 eller utnyttja de existerande begränsningsreglerna enligt vilka föreningsfriheten kan begränsas om det handlar om föreningar av militär eller liknande natur eller sammanslutningar som ägnar sig åt förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller liknande. Utredningen hänvisar till regeringens syn (redogjord för i prop. 2019/20:36) att de existerande begränsningsreglerna inte kan användas för att "täcka" alla terroristorganisationer. Här anser Fakultetsnämnden att utredningen kunde gjort en mer kritisk granskning av denna fråga. Det som regeringen anför i prop. 2019/20:36 (s. 16) är följande:



”Långt ifrån alla [terroristorganisationer] har dock sådana militär- eller polisliknande inslag som det handlar om i det här sammanhanget. På motsvarande sätt skulle vissa terroristorganisationer, men långt ifrån alla, kunna anses ägna sig åt förföljelse av en folkgrupp på någon sådan grund som omfattas av bestämmelsen. Det måste också beaktas att terroristorganisationer kan ta sig olika skepnad över tid.”

Detta är enbart ett konstaterande. Regeringen ger i propositionen inte ett enda exempel på organisationer som den anser är terroristorganisationer, som inte är av ”militär eller polisliknande” karaktär och/eller inte ägnar sig åt förföljelse. I den ursprungliga utredningen (Ds. 2017:62) återopades IS (Daish) upprepade gånger som argument för att ett förbud mot terroristorganisationer är berättigad. Genom att använda sig av ett extremt exempel, en militär-likande organisation som onekligen begick fasanfulla terroristbrott, och som förföljt minoriteter, riskerar man att dölja vilka svåra gränsdragningsfrågor som kan uppstå i andra sammanhang. Fakultetsnämnden anser att de ”värsta” terroristorganisationerna är de som har störst våldskapacitet – som rimligtvis förutsätter en militär-likande organisation – och/eller sysslar med förföljelse. Fakultetsnämnden kan i och för sig acceptera regeringens, och utredningens, argument att inte alla tänkbara terroristorganisationer kommer att falla under de existerande begränsningsreglerna men vill betona att något empiriskt underlag inte har lagts fram som stöd för detta argument, vare sig av regeringen eller av utredningen själv.

Ytterligare argument för att begränsningar i föreningsfrihet bör utökas

Fakultetsnämnden anser att övriga argument för att lägga till en uttrycklig begränsningsregel – Sveriges internationella förpliktelser - inte är särskilt starka. En grundlag uttrycker ett lands ”särart”. Att Sverige skiljer sig från andra länder i hur man grundlagsreglerar en viss fråga är inte i sig skäl för att ändra i grundlagen. Frågan är snarare om grundlagen lägger hinder i vägen för ett effektivt internationellt samarbete i en viss fråga. Som utredningen konstaterar (s. 160) finns det dock inga uppgifter om att skillnader i hur Sverige reglerar dessa frågor i förhållande till andra länder skulle ha medfört att Sverige behövt avstå från att delta i internationellt samarbete mot terrorism.

Begreppet terrorism och ”anknytningsbrottslighet”

Utredningen anser inte att en definition av terrorism bör föras in som en del av en ny begränsningsregel i RF 2:24. Fakultetsnämnden håller med om att ett sådant tillägg skulle bli omfattande, och avvika ifrån gängse formuleringar av grundlagsbestämmelser i regeringsformen (dock inte våra grundlagar TF och YGL, som innehåller omfattande definitioner). Fakultetsnämnden anser att essensen i terrorism – allvarligt våld riktad mot



civila för att skapa terror – är tillräckligt tydlig. Det kan, m.a.o., räcka med att hänvisa till ”terroristorganisationer”. Den valda lösningen kan dock fortfarande innebära att gränsdragningsproblem kan uppstå. EU:s definition av vad som är terrorism (infört i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott) är mycket omfattande. Till exempel omfattas grovt datorintrång. Dessutom har, som utredningen påpekar, omfånget av det kriminaliserade området utökats ännu mer med ett stort antal ”anknytningsbrott” (finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte). Fakultetsnämnden kan acceptera utredningens slutsats att en ny begränsningsregel riskerar att bli verkningslös om inte även dessa ”stödaktiviteter” omfattas. Det kan dessutom bli så att den internationella definitionen av terrorism utökas ännu mer i framtiden. Det är därför viktigt att man, i förarbetena, ”låser” den existerande definition samt uttryckligen lyfter gränsdragningsproblem, som vägledning både för riksdagen när den lagstiftar, och domstolarna och myndigheter när de sysslar med rättstillämpning. Utredningen anför att ”En förutsättning för att föreningsfriheten ska kunna inskränkas även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt sådan anknytningsbrottslighet bör vara att organisationen bedriver verksamhet som faktiskt bidrar till terrorism... Denna förutsättning kan normalt inte anses uppfylld när det gäller verksamhet som innebär allmän opinionsbildning till stöd för terrorism eller finansiering av mer begränsad betydelse som tar sikte på humanitärt arbete” (s.164, vår betoning). Det kommer att finnas ett betydande antal situation med lösare kopplingar mellan sammanslutningar, där det kommer att vara utomordentligt svårbedömt om den verksamhet som en viss person har deltagit i – t.ex. att arbeta på ett sjukhus – ska anses vara att delta i en terroristorganisation Fakultetsnämnden anser att dessa uttalanden från utredningen bör uttryckas tydligt i propositionen.

Slutligen vill Fakultetsnämnden lyfta frågan om utformningen av de straffrättsliga reglerna om deltagande i en terroristorganisation. Som utredningen påpekar (s. 158) har det inte ingått i utredningens uppgifter att bedöma exakt hur dessa regler bör formuleras (och exakt var straffnivåerna sätts) så att en ändamålsenlig balans upprätthålls mellan rättssäkerhet och effektivitet. Det finns nu en uppsjö av olika bestämmelser om terroristbrott. Området är svåröverskådlig och komplex. Den obligatoriska åtalsplikten innebär att stor möda måste läggas ner på utformning av de enskilda brottsbeskrivningarna samt hur dessa påverkas av osjälvständiga brottsformer (försök, förberedelse, stämpling, medverkan). Att utredningen kommer fram till att en ny begränsningsregel bör läggas till i grundlagen för att möjliggöra ett mer ändamålsenligt förbud av terroristorganisationer innebär självklart inte att invändningar inte kan resas ur rättsstatligt- och effektivitetsperspektiv när man behandlar frågor om hur de allmänna straff- och straffprocessrättsliga reglerna bör utformas.



Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Iain Cameron. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Yttrande över Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslagen i delbetänkandet. För att kunna gå vidare med det angelägna arbetet med att kriminalisera deltagande i och samröre med terroristorganisationer krävs en begränsning av föreningsfriheten.

Föreningsfriheten och deltagande i terroristorganisationer (8.2)

Åklagarmyndigheten har låtit sig övertygas om att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation förutsätter en begränsning av föreningsfriheten. De befintliga begränsningsbestämmelserna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen kommer inte att kunna ge stöd för inskränkningar i föreningsfriheten avseende stöd till terroristorganisationer. Vi instämmer därför i kommitténs slutsats att en ny begränsningsbestämmelse behöver införas för att möjliggöra kriminaliserandet.

Möjligheterna att begränsa föreningsfriheten bör utökas (8.3)

Det krävs mycket starka skäl för att begränsa en grundlagsskyddad frihet. Terroristbrottsligheten är ett av de största hoten mot det fria och demokratiska samhället och bekämpandet av den måste ges de allra bästa förutsättningarna. Det har motiverat merparten av jämförbara länders rättsordningar att straffbelägga deltagande i terroristorganisationer. Som kommittén utvecklar är det av flera skäl angeläget att Sverige, genom den nu föreslagna grundlagsändringen, för framtiden gör det möjligt att undvika att på det här området ha en lagstiftning som väsentligt avviker från andra länders.

En begränsningsregel som tar sikte på terrorism införs (8.4)

En ändring i grundlagen ställer höga krav på både tydlighet och kontinuitet. En förutsättning för att kunna uppfylla dessa krav är att ett allmängiltigt begrepp i själva begränsningsregeln kompletteras med tydliga anvisningar i förarbetena med många exempel på vad som avses med själva begreppet. Annars öppnar man för att odemokratiska krafter skulle kunna missbruka inskränkningen i föreningsfriheten.

Begreppet terrorism är ett naturligt ordval i sammanhanget. Mot bakgrund av att det finns olika definitioner av terrorism, inte minst i det internationella sammanhanget, är det av stor vikt att förarbetena på ett tydligt och pedagogiskt vis beskriver vilken typ av handlingar eller företeelser som avses. På det sätt som allmänmotiveringen och författningskommentaren är utformade, är det Åklagarmyndighetens uppfattning att förarbetena fullgör dessa krav.

Detta beslut har fattats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Isabelle Bjursten. I beredningen har överåklagaren Lennart Guné och Riksenheten för säkerhetsmål deltagit. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.



Petra Lundh


Isabelle Bjursten

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättsavdelningen

Biblioteket

Paula Ljunggren, chefssekreterare