

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-03-20

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Enligt en lagrådsremiss den 28 februari 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Therese Thorblad.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Allmänt om lagrådsremissens huvudförslag

Lagrådsremissens huvudförslag innebär att ett särskilt straffansvar införs för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Även den som, utan att delta i en terroristorganisation, på visst sätt har samröre med en sådan organisation ska kunna dömas till straff.

Som konstaterats i lagrådsremissen finns det redan en omfattande kriminalisering när det gäller terrorism. Olika former av deltagande i eller stöd till terroristbrottslighet som sker i organiserad form kan omfattas av bestämmelserna i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och den lag som nu är aktuell, lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Gärningar med anknytning till terrorism kan också utgöra brott enligt brottsbalken.

Frågan om straffansvar för deltagande i terroristorganisationer har övervägts vid ett antal tillfällen men detta har hitintills inte lett till lagstiftning. Det har i huvudsak motiverats med att befintlig kriminalisering i mycket stor utsträckning täcker handlingar som begås inom ramen för en sådan organisation. I lagrådsremissen görs emellertid bedömningen att det finns ett behov av att kunna ingripa mot deltagandet som sådant i en terroristorganisation. De skäl som anförs till stöd för den bedömningen får anses godtagbara, även med beaktande av den försiktighet som bör gälla vid ny kriminalisering.

Den straffrättsliga regleringen på området är förhållandevis svåröverskådlig och blir med den nu föreslagna utbyggnaden ännu mera komplicerad. Eftersom en pågående utredning har i uppdrag att göra en total översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism, bl.a. innefattande att samla regleringen i ett regelverk och att se över straffskalorna, finns det inte anledning att nu granska systematiken i förhållande till övriga lagar, lämpligheten av de föreslagna placeringarna av bestämmelserna eller straffskalorna för de föreslagna brotten. En generell synpunkt är att straffbestämmelserna innehåller allmänt hållna och oklara brottsrekvisit som kan befaras leda till tillämpningsproblem.

Förslagets förenlighet med föreningsfriheten

Inledning

Reglerna om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen fick sin huvudsakliga utformning genom en grundlagsreform i mitten av 1970-talet. Angående behovet av sådana regler i grundlag uttalades då att den dittillsvarande utvecklingen inte visat att ett förstärkt skydd behövs under normala förhållanden. Ett rättighetsskydd i grundlag ansågs ha sin främsta funktion i tider när antidemokratiska rörelser hotar samhällsskicket eller när t.ex. krigsfara medför risk för påtryckningar utifrån (prop. 1975/76:209 s. 84 f.).

I 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen regleras opinionsfriheterna, dvs. vars och ens rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Enligt punkt 5 är föreningsfriheten en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten innefattar en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning.

Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, gäller enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen att föreningsfriheten får begränsas genom lag endast beträffande sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Genom det första undantaget, militär eller liknande natur, finns stöd för den sedan länge i brottsbalken införda straffrättsliga regleringen av olovlig kårverksamhet (numera 18 kap. 4 § brottsbalken). Det andra undantaget, som är föranlett av vissa konventionsåtaganden, har hitintills inte utnyttjats.

I lagrådsremissen görs bedömningen att den föreslagna kriminaliseringen av deltagande i terroristorganisationers verksamhet överhuvudtaget inte innebär en begränsning av föreningsfriheten. Bestämmelserna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen om när sådana begränsningar är tillåtna skulle därför inte behöva iakttas. I huvudsak anförs att den i regeringsformen skyddade föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet och att de i förslaget straffbelagda gärningarna inte utgör sådan verksamhet. Till stöd för denna uppfattning åberopas vissa uttalanden i förarbetena till regeringsformen.

Lagrådet vill redan här peka på att en sådan tolkning av regeringsformen som görs i remissen innebär att grundlagsskyddet för föreningsfriheten helt skulle vara beroende av innehållet i vanlig lagstiftning. Vad som till följd av vanlig lag kan betecknas som en lovlig verksamhet skulle då sätta gränserna för föreningsfriheten.

Som närmare utvecklas i det följande gör Lagrådet en annan bedömning av möjligheterna att utan grundlagsändring genomföra förslagen. Lagrådet anser att övervägande skäl talar för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Lagrådet finner sig därför inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Frågor beträffande förslagens förenlighet med den grundlagsskyddade föreningsfriheten behandlas under följande rubriker.

- Uttalanden i förarbetena till regeringsformens reglering av föreningsfriheten
- Andra uttalanden i förarbetena till regeringsformen som är av betydelse för tolkningen av föreningsfriheten
- Andra lagstiftningsärenden av intresse för frågan om förslagens förenlighet med föreningsfriheten
- Betydelsen av att allt deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte omfattas av kriminaliseringen
- Förslagets konsekvenser för föreningsfriheten
- Lagrådets ställningstagande

Uttalanden i förarbetena till regeringsformens reglering av föreningsfriheten

Som tidigare nämnts görs i remissen bedömningen att föreningsfriheten endast skyddar sammanslutningar som har lovlig verksamhet. De i förslaget straffbelagda gärningarna utgör inte sådan verksamhet. Ingrepp mot sådana gärningar utgör därför inte någon begränsning av föreningsfriheten och lagstiftning kan ske utan hänsyn till grundlagsreglerna om rättighetsbegränsningar.

Ordalydelsen i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen innehåller inte någon begränsning av skyddet till föreningar med lovliga syften.

Slutsatsen i lagrådsremissen att föreningsfriheten endast skyddar lovlig verksamhet och därför inte hindrar lagförslaget baseras delvis på vissa förarbetsuttalanden till regeringsformens rättighetsregler (s. 22–25 i remissen). Det framhålls att när reglerna om rättighetsskydd tillkom angavs att grundlagsskyddet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139). Vidare pekas på att avsikten var att ge medborgarna vidsträckta möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften och att det inte var möjligt att göra skillnad mellan olika legitima syften beroende på deras grad av betydelse för den fria åsiktsbildningen (a. prop. s. 112). Till sist lyfts fram att skyddet av föreningsfriheten inte kan tolkas så att en verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad från ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom en sammanslutning (a. prop. s. 113).

För att granska förslagets grundlagsenlighet måste stödet för slutsatserna i remissen analyseras närmare och bedömas mot bakgrund av andra uttalanden i förarbetena.

Det bör uppmärksammas att förarbetsuttalandet om att rättighetsskyddet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten framförs i samband med att utredningens förslag till en inledande paragraf i 2 kap. regeringsformen övervägs. I denna skulle anges att vissa rättigheter var grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet. Syftet var bl.a. att klargöra att vissa föreskrifter

som saknade allt samband med fri åsiktsbildning – såsom t.ex. bestämmelser om bedrägeri – inte skulle omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Det konstaterades då att en sådan bestämmelse inte fyllde någon självständig funktion eftersom det ligger i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga (a. prop. s. 139). Uttalandet får närmast förstås så, att vad som låg i sakens natur var att straffstadganden om t.ex. bedrägeri och svindleri inte är att betrakta som begränsningar av den i regeringsformen fastslagna yttrandefriheten. Vidare framhölls att en sådan inledande paragraf skulle antyda gränser för rättighetsskyddet som är snävare än vad som är rimligt. Sett i sin helhet ger resonemanget inte intryck av att man avsett andra grunder för fri- och rättigheters räckvidd än de som framgår av övervägandena angående rättighetsbegränsningar (se a. prop. s. 153 f.).

I författningskommentaren till reglerna om rättighetsbegränsningar nämns ingenting om att demokratiska kriterier skulle ha någon betydelse för frågan. Skulle sådana kriterier ha haft betydelse borde det rimligen ha kommit till uttryck där. Det synes alltså sammantaget inte finnas särskilt starkt stöd i förarbetena för att rättigheternas räckvidd skulle vara begränsad med stöd av en mer allmän hänsyn till demokratiska synpunkter. Att alla opinionsfriheter sedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta även odemokratiska uppfattningar och manifestationer stärker intrycket av att en sådan inskränkning av skyddsområdet aldrig var avsedd.

När det i förarbetena sedan uttalas att skyddet har samband med "legitima syften" och om verksamheten är "i och för sig lovlig" är det inte enkelt att förstå hur detta, sett i sitt sammanhang, ska tolkas. Att såsom i lagrådsremissen ge uttalandena en självständig betydelse är

inte självklart. I författningskommentaren till reglerna om rättighetsbegränsningar görs nämligen inte några hänvisningar till huruvida den verksamhet eller handling som regleras kan anses vara lovlig. Det borde rimligen ha kommit till uttryck där om man ansett att en sådan implicit och betydelsefull begränsning av föreningsfriheten föreligger.

Till detta kommer att det, på samma sida i propositionen som uttalandet om lovlig verksamhet, konstateras att brottet olovlig kårverksamhet utgör en begränsning av föreningsfriheten (a. prop. s. 113). Olovlig verksamhet skyddas alltså enligt detta uttalande av föreningsfriheten.

Förarbetsuttalandena är som synes inte lättförenliga. Det står dock klart att det senast nämnda angående brottet olovlig kårverksamhet är ett konkret ställningstagande till hur föreningsfriheten ska tolkas. Det medförde dessutom att ett uttryckligt undantag infördes i regeringsformen för att föreningsfriheten avseende sådana organisationer skulle få begränsas med stöd av lag, den regel som i dag återfinns i 2 kap. 24 § andra stycket. Förekomsten av denna begränsningsregel och de överväganden som den vilar på utgör ett starkt argument mot att föreningsfriheten skulle vara beroende av om det som regleras är lovlig verksamhet i föreningsform.

Beträffande rasistiska organisationer framfördes i detta sammanhang att man bör undvika att utforma grundlagen så att den hindrar eventuell lagstiftning mot sådana organisationer (a. prop. s. 113 f.). Regeringsformen gavs därför i nuvarande 2 kap. 24 § andra stycket ett uttryckligt undantag även för sådan lagstiftning. Uttalandet kan tolkas som att utan ett sådant undantag skulle en reglering mot rasistiska organisationer inte vara möjlig, oavsett hur olovlig deras verksamhet kunde anses vara. Även detta stärker intrycket av att

någon implicit begränsning till lovlig verksamhet inte ingår i regeringsformens skydd av föreningsfriheten.

Andra uttalanden i förarbetena till regeringsformen som är av betydelse för tolkningen av föreningsfriheten

När gränserna för mötesfriheten övervägdes kom tanken på att begränsa mötesfriheten till möten med lagligt syfte eller liknande att avvisas (a. prop. s. 47). Anledningen var att det skulle göra grundlagsskyddet helt beroende av vanlig lagstiftning. Samma sak kan sägas gälla för den närliggande rätten till föreningsfrihet. Med den i lagrådsremissen föreslagna tolkningen skulle, som inledningsvis nämnts, föreningsfrihetens räckvidd bli helt beroende av vad som till följd av vanlig lag kan betecknas som lovligt. Att man i ett sammanhang (mötesfriheten) skulle avvisa tanken på att begränsa mötesfriheten till möten med lagligt syfte eller liknande, men i ett annat (föreningsfriheten) skulle bejaka en sådan tanke – fast utan att uttryckligen ange det – synes inte troligt.

Även i övervägandena om möjligheterna att begränsa yttrande- och informationsfriheten finns viss vägledning för tolkningen av föreningsfriheten. Där angavs att begränsningsreglerna inte borde utformas på ett uttömmande sätt. En särskild fara med en för detaljerad reglering skulle vara att man lätt kan förbise helt legitima yttrandefrihetsbegränsningar vilka därigenom blir grundlagsstridiga. Även risken för att stela grundlagsregler kan leda till att lagstiftaren frestas att "tumma på" dem när oförutsedda nya situationer påkallar snabb handling framhölls (a. prop. s. 106).

Begränsningsreglerna när det gäller yttrande- och informationsfrihet (numera 2 kap. 23 § regeringsformen) kom därför att förses med en särskild "ventil" för fall när särskilt viktiga skäl föranleder sådana

åtgärder, tillsammans med en anvisning om att rättighetens kärna skulle skyddas särskilt. Någon motsvarande reglering för de rättigheter som regleras i 24 §, alltså bl.a. föreningsfriheten, infördes inte. De där angivna begränsningsändamålen ger således intryck av att vara just uttömmande. Att det var fråga om att man därmed medvetet valt att inrätta ett mycket långtgående skydd av föreningsfriheten står klart.

I samband med frågan om rätten att organisera sig fackligt anfördes dessutom att förutom möjligheterna att ingripa mot föreningar av militär art eller mot förening för rasförföljelse är skyddet av föreningsfriheten undantagslöst (a. prop. s. 61). Detta kategoriska yttrande ger ytterligare stöd för att lagrådsremissens tolkning inte stämmer med den uppfattning om föreningsfrihetens räckvidd som förarbetena ger uttryck för.

Sammantaget ger inte förarbetena till rättighetsreglerna i regeringsformen något direkt eller övertygande stöd för att hänsyn till demokratiska värderingar eller en verksamhets lovlighet utgör gränser för föreningsfrihetens räckvidd. Som framgått finns däremot sådant stöd för den motsatta slutsatsen.

Andra lagstiftningsärenden av intresse för frågan om förslagets förenlighet med föreningsfriheten

På senare tid har ett mer vidsträckt synsätt på vad som utgör ett ingrepp som aktualiserar rättighetsskyddet kommit till uttryck. Enligt detta synsätt måste även de praktiska effekterna av en reglering beaktas.

I samband med införandet av ett s.k. maskeringsförbud 2006 fann regeringen anledning att också ta förbudets effekt på utövandet av

mötes- och demonstrationsfriheten med i bedömningen av om det var fråga om en begränsning av rättigheten (prop. 2005/06:11 s. 30). Att maskeringen i fråga i de flesta fall torde vara av sådan karaktär att den hade olovliga syften, t.ex. att försvåra identifiering eller störa allmän ordning (se t.ex. a prop. s. 25), påverkade inte behovet av en sådan prövning.

När en reglering om ökad insyn i bl.a. finansieringen av de politiska partierna infördes framhölls att det inte var fråga om någon reglering av partiernas verksamhet eller organisation och de praktiska effekterna av regleringen övervägdes då särskilt (prop. 2013/14:70 s. 96–98). En liknande prövning gjordes när ett förbud mot anonyma bidrag infördes i lagstiftningen något år senare. I förarbetena uttalas att förbudet inte är en föreskrift av vilken det uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen (prop. 2017/18:55 s. 103).

Att förslaget i lagrådsremissen skulle kunna påverka möjligheterna att delta i vissa organisationers verksamhet torde vara ställt utom tvivel. Det är också ett uttalat syfte att påverka den del av verksamheten som har anknytning till grov brottslighet. I jämförelse med ärendena om maskeringsförbud och de politiska partiernas finansiering så är beröringspunkterna med rättighetsskyddet alltså betydligt starkare här.

I lagrådsremissen hänvisas till förarbetena till utvidgningen av finansieringsbrottet i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Regeringen uttalade då bl.a. att den verksamhet som en terroristorganisation bedriver inte är lovlig. Vidare framhölls att regleringen inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten eftersom den inte hindrade ideella föreningar att verka för lovliga ändamål (prop. 2015/16:78 s. 55 f.). I den

efterföljande riksdagsbehandlingen konstaterade konstitutionsutskottet att regeringens analys utmynnat i bedömningen att förslagen inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten och att utskottet anslöt sig till denna bedömning. Justitieutskottet gav uttryck för att man anslöt sig till konstitutionsutskottets bedömning (2015/16:JuU17 s. 14 f.).

Uttalandena i det lagstiftningsärendet anses i lagrådsremissen ge stöd för bedömningen att olovlig verksamhet faller utanför skyddet av föreningsfriheten. Dock framhålls i remissen att ett deltagandeförbud är mer ingripande än ett förbud mot finansiering och att jämförelsen med finansieringslagen måste göras med försiktighet (remissen s. 24).

Lagrådsremissens förslag avser – till skillnad från finansieringslagen – ett förbud som direkt riktar sig mot deltagande i föreningars verksamhet. Jämförelsen med finansieringslagen måste därför göras med försiktighet. Det var där fråga om att bedöma åtgärder vilka inte innebar någon direkt eller åsyftad rättighetsbegränsning, utan som indirekt kunde ha rättighetsbegränsande verkningar. När det gäller att bedöma om en åtgärds praktiska effekter på rättighetsskyddet är sådana att begränsningsreglerna blir tillämpliga kan det vara godtagbart att ta hänsyn till om effekterna t.ex. endast drabbar olaglig verksamhet. Det är då fråga om situationer där det inte står klart att grundlagsreglerna är tillämpliga. Finansieringslagen och dess förarbeten ger således inte särskilt starkt stöd för lagrådsremissens slutsats.

Betydelsen av att allt deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte omfattas av kriminaliseringen

I lagrådsremissen framförs också ett annat argument som stöd för att föreningsfriheten inte berörs. Det anges att deltagandebrottet inte tar sikte på att förbjuda vissa personer eller grupper av personer att sluta sig samman för att verka för alla syften, oavsett vilka dessa syften är. I stället förbjuds samtliga personer att delta i verksamhet i vissa olovliga syften, i detta fall syftet att begå särskilt allvarlig brottslighet. Detta kan förstås som att eftersom inte allt deltagande i en organisation förbjuds, utan endast sådant som utgör brott enligt de angivna rekvisiten, så skulle föreningsfriheten inte vara berörd. Frågan är om detta är ett godtagbart sätt att tolka rättighetsskyddets innebörd.

I förarbetena till regeringsformen anges att deltagande i en organisations verksamhet skyddas av föreningsfriheten (prop. 1975/76:209 s. 144). Ingen avgränsning till hur mycket deltagande det ska vara fråga om görs. Att det skulle gå att ingripa mot vissa delar av enskildas deltagande, utan att det i sig skulle utgöra en begränsning av deras föreningsfrihet, saknar helt stöd i förarbetena. Föreningsfriheten skulle då i realiteten gå att plocka isär i olika beståndsdelar.

Till saken hör också att det deltagande som förbjuds i förslaget är tämligen omfattande, det avser allt från mer vardagliga aktiviteter såsom matlagning, transporter, informationsspridning och undervisning till rena våldshandlingar eller planering av sådana. Det är alltså stora delar av den verksamhet som en enskild kan delta i som faller in under det straffbara området (remissen s. 33–36). Deltagande som inte är aktivt och sådant som rör enstaka helt harmlösa aktiviteter synes vara det enda som helt säkert faller

utanför det straffbara området. Effekten av förbudet är således en långtgående faktisk begränsning av möjligheterna att delta i en viss typ av organisations verksamhet. Det finns då, såsom i fallet med maskeringsförbudet, också på denna grund skäl för att anse det vara fråga om en rättighetsbegränsning i regeringsformens mening.

I sammanhanget bör nämnas att det ofta upprepade konstaterandet i samband med frågan om föreningsfrihetens räckvidd, att annars straffbara gärningar inte skyddas för att de vidtas inom ramen för en förening, inte ändrar denna bedömning. Nu är fråga om att införa en ny straffbar gärning i form av deltagande vars karaktär av rättighetsbegränsning ska bedömas. Själva deltagandet kan då inte anses som en sådan "annars straffbar gärning" som skulle kunna tillämpas utan hinder av föreningsfriheten; det vore något av en självmotsägelse.

Förslagets konsekvenser för föreningsfriheten

Något bör också nämnas om de tänkbara konsekvenser som den föreslagna grundlagstolkningen kan få. Det finns ett antal organisationer i Sverige som har verksamhet eller syften som knappast kan anses som lovliga eller väl förenliga med demokratiska grundvärderingar. Det är t.ex. helt tillåtet att bilda politiska partier som inte vill ha demokrati i någon vedertagen mening eller där revolution eller väpnad kamp åtminstone i teorin är en del av ideologin. Det finns också öppet verksamma sammanslutningar vars verksamhet i hög grad tycks kopplad till kriminalitet. Med det synsätt som lagrådsremissen bygger på skulle det vara möjligt att utan hinder av grundlagen straffbelägga allt deltagande som främjar, stärker eller understödjer sådana verksamheter. Det kan även finnas anledning att ställa sig frågan vilket grundlagsskydd en förening eller

dess medlemmar har som ägnar sig åt civil olydnad. Samma fråga kan ställas beträffande en fackförening som utlyser vilda strejker.

Den föreslagna grundlagstolkningen innebär väsentligt utökade möjligheter för staten att ingripa mot organisationer jämfört med hur man hittills förstått skyddets räckvidd. En sådan tolkning riskerar att leda till att grundlagsskyddet blir illusoriskt. Detta bör också beaktas i sammanhanget. Särskild anledning kan finnas att beakta konsekvenserna för ett s.k. skymningsläge (se prop. 1975/76:209 s. 26 f. och 84 f.).

Lagrådets ställningstagande

Lagrådsremissens förslag vilar på premissen att grundlagsskyddet för föreningsfriheten inte omfattar olovlig verksamhet.

Lagrådets bedömning kan sammanfattas enligt följande. Enligt regeringsformens ordalydelse begränsas inte grundlagsskyddet för föreningsfriheten till att enbart avse lovlig verksamhet. Det förhållandet att den sedan länge befintliga kriminaliseringen av olovlig kårverksamhet har ansetts kräva ett särskilt undantag från skyddet talar starkt mot att ett sådant implicit undantag kan tolkas in i regleringen. Det stöd som finns i förarbetena till regeringsformen för en sådan inskränkning av skyddets räckvidd är vagt och motsägelsefullt. Andra förarbetsuttalanden talar tydligt emot den tolkning som görs i lagrådsremissen. En sådan tolkning riskerar dessutom att göra grundlagsskyddet illusoriskt eftersom det kan ändras genom vanlig lag. Sammanslutningar med olovlig verksamhet har tidigare inte ansetts sakna föreningsfrihetens skydd. Det förhållandet att endast en del av en sammanslutnings verksamhet träffas av kriminaliseringen kan inte anses medföra att grundlagsskyddet faller bort.

Enligt Lagrådets bedömning talar därför övervägande skäl för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. En sådan begränsning får ske genom lag endast under de förutsättningar som framgår av 2 kap. regeringsformen. I ärendet har frågan om sådana förutsättningar föreligger inte aktualiserats.

Den föreslagna straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation träffas inte av resonemanget angående föreningsfriheten. Förslaget i den delen är emellertid kopplat till kriminaliseringen av deltagande i en sådan organisation.

Mot bakgrund av det anförda finner sig Lagrådet inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Vissa gränsdragningsfrågor

Vad gäller vissa gränsdragningsfrågor som uppkommer med utformningen av den föreslagna 2 b § har Lagrådet funnit anledning att lämna synpunkter.

2 b §

I paragrafen anges att den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen döms till fängelse i högst två år.

Av remissen framgår att det straffbara deltagandet ska ta sig uttryck i någon form av aktivitet inom ramen för terroristorganisationens verksamhet och att det bör finnas en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen.

Vissa remissinstanser har påtalat att regleringen leder till tillämpningssvårigheter. En fråga som väcks är om en kvinna kan anses delta i en terroristorganisationens verksamhet enbart genom att ta hand om sina barn. En annan fråga är hur journalister som verkar i dessa miljöer ska kunna utföra journalistiskt arbete utan att riskera att omfattas av det straffbara området.

Beträffande den första frågan anförs i remissen bl.a. följande.

Att utbilda barn i terroristorganisationens ideologi är enligt regeringen ett exempel på ett slags handlande som stärker, främjar eller understöder terroristorganisationens förmåga. Att enbart ta hand om barn inom familjen, som *Justitiekanslern* efterfrågar om det ska vara straffbart, bör dock som utgångspunkt inte vara straffbart. Ett sådant handlande kan visserligen indirekt främja en terroristorganisation genom att den andra föräldern kan ägna sig helhjärtat åt terroristorganisationen, men det kan inte typiskt sett anses främja en terroristorganisation att ta hand om barn inom den egna familjen.

Utövandet av föräldrarollen inskränker sig i regel inte till att enbart ta hand om sina barn. Vanligare är att föräldrar har som ambition att uppfostra dem. Den situationen att en förälder fostrar sina barn i den ideologi som genomsyrar en terroristorganisation skulle möjligen kunna anses likställd med utbildning. Även detta exempel förtjänar att behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Redan det förhållandet att en förälder låter sina barn växa upp i den miljö som en terroristorganisation utgör tycks inte vara avsett att falla in under det straffbara området. Detta kan i sådant fall tydliggöras.

Beträffande den andra frågan som berörs ovan anförs i remissen bl.a. följande.

Enligt regeringen är det angeläget att den föreslagna kriminaliseringen inte begränsar möjligheterna att bedriva granskande journalistik. En sådan journalistisk verksamhet kan knappast heller sägas stärka, främja eller understödja en terroristorganisation. Detta måste anses gälla även om det som ett led i den journalistiska verksamheten ingår vissa

deltagandehandlingar i terroristorganisationens verksamhet. Sådana deltagandehandlingar kan emellertid aldrig tillåtas gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att utföra det journalistiska uppdraget, t.ex. bör det aldrig kunna vara tillåtet att hantera vapen eller utföra misshandel i organisationens namn. Det är vidare viktigt att påpeka att det aldrig kan vara tillåtet att delta i terroristorganisationens verksamhet genom att bedriva journalistisk verksamhet till stöd för densamma.

Det är angeläget att journalistisk verksamhet inte omfattas av det straffbara området. Den citerade texten väcker dock frågor om gränsen för detta område. Det är tveksamt om en gränsdragning kan göras beroende av om den journalistiska verksamheten bedöms som granskande eller inte. Likaså är det tveksamt om gränsdragningen kan göras beroende av om den journalistiska verksamheten, inklusive resultatet av den, bedöms utgöra ett stöd för terroristorganisationen eller inte.

Den verksamhet som i detta avseende ter sig motiverat att straffbelägga är ren propaganda.

Ett alternativt sätt att dra upp gränsen för det straffbara området är att beträffande journalistisk verksamhet anlägga ett betraktelsesätt som liknar det som i remissen görs avseende humanitär verksamhet. Det skulle kunna innebära att endast sådan journalistisk verksamhet som bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och som är en integrerad del av denna skulle vara straffbar. Utanför det straffbara området skulle sådan journalistisk verksamhet falla som bedrivs helt fristående i förhållande till en terroristorganisation.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

3 §

Ändringen av punkt 3 bygger på att förslaget till 2 b § lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet genomförs. Lagrådet hänvisar till vad som anförts beträffande det förslagets förenlighet med föreningsfriheten.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.