



**Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62)**

(Ju2017/09803/L5)

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

**Inledning**

Fakultetsnämnden motsätter sig inte en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. Däremot anser fakultetsnämnden att ett antal aspekter av förslaget behöver övervägas ytterligare före en eventuell proposition. Det gäller i synnerhet 1) promemorians syn på begränsningar av fri- och rättigheter, 2) en analys av värdet av en kriminalisering i relation till effekterna på det kartläggande och brottsförebyggande arbetet, 3) resonemangen kring perdurerande brott och preskription och 4) svårigheterna att avgränsa vad som är en terroristorganisation.

**Begränsningar av fri- och rättigheter**

Det ingick särskilt i direktiven till uppdraget att beakta de konstitutionella och mänskliga rättigheterna. I promemorian konstateras dock att förslaget att kriminalisera deltagande i, eller samröre med, en terroristorganisation inte avser att begränsa lovlig verksamhet och föreningsfriheten såsom den skyddas av regeringsformen. Därmed skulle den föreslagna kriminaliseringen inte utgöra en inskränkning av grundlagsskyddet, eftersom rättighetsskyddet i regeringsformen inte omfattar olovlig verksamhet. Ett sådant synsätt har, som konstateras i promemorian, visst stöd i förarbetena till regeringsformen.<sup>1</sup> Det är dock inte i enlighet med senare konstitutionell praxis och ledande doktrin.<sup>2</sup>

Huvudinvändningen mot denna metod för grundlagstolkning med fokus på negativt definierade rättigheter är att den öppnar ett alldeles för stort hand-

<sup>1</sup> Se, för en redogörelse, Iain Cameron och Anna Jonsson Cornell, "Terroristbrott – en översikt", SvJT 2017 s. 709 ff.

<sup>2</sup> Se Thomas Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten, Iustus, 1997 s. 419-434; Joakim Nergelius, Konstitutionellt rättighetsskydd, Norstedts, 1996 s. 582-3; Victoria Enqvist, Religionsfrihetens rättsliga ramar, Iustus, 2013 s. 86-98, Iain Cameron, Vad är en begränsning av en rättighet? i Karin Åhman (red.), Regeringsformen 40 år, Iustus, 2015. Redogörelser för senare doktrin finns i Cameron, a.a.



lingsutrymme för lagstiftaren. Genom att definiera bort en rättighet, behöver lagstiftaren inte uppfylla kravet i 2 kap. 21 § regeringsformen att en inskränkning ska vara proportionerlig och godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Auktoritära regimer har tidigare fått kritik av Europarådets Vendigkommission för just ett sådant sätt att resonera; ”terrorister” (i detta fall icke-statliga organisationer som kritiserade regimen) ansågs inte ha någon föreningsfrihet, varför det inte skulle vara en inskränkning av deras föreningsfrihet att kriminalisera medlemskap i sådana föreningar.<sup>3</sup> Av principiella skäl bör man vara mycket försiktig med att anta att det finns *implicita* begränsningar i rättigheter när dessa är formulerade med *uttryckliga* begränsningar. Inte heller är det *nödvändigt* att förespråka en sådan tolkning. Enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen får föreningsfriheten begränsas då det handlar om föreningar av militär eller liknande natur, eller sammanslutningar som ägnar sig åt förföljelse av en folkgrupp på grund av etnisk ursprung, hudfärg eller liknande.<sup>4</sup> Alla de organisationer som används som exempel i promemorian sysslar med sådan förföljelse och alla dessa organisationer är av ”militär eller liknande natur”. Visserligen finns det organisationer som sysslar med våldsanvändning som kanske inte faller så tydligt in under ordalydelsen i 2 kap. 24 § regeringsformen, men det är just för sådana situationer som det är viktigt att kriminaliseringen ställs mot regeringsformens begränsningsregler.

Det bör övervägas om inte den föreslagna kriminaliseringen också utgör en begränsning av informationsfriheten (jfr uppräknigen i promemorian på s. 154)

### **Värdet av en kriminalisering i relation till effekterna på det kartläggande och brottsförebyggande arbetet**

Fakultetsnämnden delar uppfattningen att ett deltagande i en terroristorganisation är straffvärt, eftersom ett deltagande dels förbättrar organisationens möjligheter att begå terroristbrott, dels främjar framväxten och upprätthållandet av extremistiska miljöer, där angrepp mot staten och civila är en del av verksamhetsidén. Enbart det förhållandet att ett deltagande är straffvärt betyder emellertid inte att det är självklart att en kriminalisering är lämplig. Det kan ifrågasättas om det finns något egentligt behov av en kriminalisering, eftersom, som också konstateras i promemorian, i princip samtliga gärningstyper som kan kopplas till terroristhandlingar redan är kriminaliserade. Det framstår som något oklart om man i promemorian menar att kriminaliseringen skulle träffa personer som i dag inte kan träffas av den befintliga lagstiftningen (jfr promemorian s. 80 f.). Det tycks snarare röra sig om ett annat sätt att kriminalisera, som förutsätter en annan, kanske mindre krävande utredning, men som knappast skulle öppna nya möjligheter till lagföring av perso-

<sup>3</sup> CDL-AD (2014)043, Opinion on the law on non-governmental organisations (public associations and funds), as amended of the Republic of Azerbaijan, §§ 47 ff.

<sup>4</sup> Jfr de särskilda begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten (2 kap. 23 § RF), som innehåller dels en generell klausul, dels ett uttryckligt undantag för ”neutrala” föreskrifter som inte avser yttrandets innehåll.



ner som tidigare gått fria, i vart fall om man beaktar att ringa fall inte ska medföra ansvar. Om lagstiftaren är av någon annan uppfattning bör det klargöras.

Det går givetvis att argumentera för att en så enkel och grundläggande kriminalisering som den föreslagna kan ha en allmänpreventiv effekt och ett betydande symbolvärde. Däremot finns det anledning att ställa sig något frågande till de hänvisningar till norska erfarenheter som nämns i promemorian. Det har i norsk debatt påståtts att den nedåtgående trenden i Norge snarare bottenar i motgångarna för IS.

Sammantaget anser inte fakultetsnämnden att argumenten för en kriminalisering är speciellt starka, just eftersom behovet av en sådan överreglering som förslaget innebär inte beläggs i någon större utsträckning. Eftersom den föreslagna kriminaliseringen ändå avser straffvärda – i vissa fall mycket straffvärda gärningar – blir det då avgörande om det går att se några skäl mot kriminaliseringen. Det hade varit värdefullt att få belyst i vilken utsträckning det kan förutses svårigheter i det brottsförebyggande eller kartläggande arbetet. Frågan berörs översiktligt (s. 145), men blir inte föremål för någon närmare analys. Fakultetsnämnden vill här väcka frågan om en deltagandekriminalisering kan medföra att Säkerhetspolisen i större utsträckning kommer att vara tvungen att bedriva sitt arbete i förundersökningsform.

### **Perdurerande brott och preskription**

Fakultetsnämnden vill ifrågasätta resonemanget i promemorian (s. 115 ff.) om att det föreslagna deltagandebrottet skulle utgöra ett s.k. perdurerande brott. Jämförelsen med olaga frihetsberövande (4:2 BrB), som brukar nämnas som typexemplet på ett perdurerande brott, framstår inte som träffande. Perdurerande brott utmärks av att ett tillstånd pågår efter brottets fullbordan till dess att det på ett eller annat sätt aktivt avbryts, exempelvis genom att en frihetsberövad person släpps fri eller ett innehav bringas att upphöra. Deltagande i en terroristorganisation kommer däremot – såsom fakultetsnämnden förstår förslaget – att ta sig uttryck i konkreta deltagandehandlingar av olika slag (se författningskommentaren på s. 153 ff.). Det krävs inte något särskilt avbrytande av ett tillstånd för att inte längre delta i en terroristorganisation, utan helt enkelt att man inte längre deltar. Enbart att man inte tagit aktivt avstånd från ett tidigare deltagande kan knappast konstituera ett fortgående deltagande.

Fakultetsnämnden kan dock instämma med resonemanget i promemorian såtillvida att deltagandebrottet bör anses vara vad som i doktrinen har kallats för ett persevererande brott. Detta vidare begrepp innefattar inte bara perdurerande brott, utan också gärningar som begås *repetitivt*, utan att vara perdurerande tillstånd.<sup>5</sup> Att det rör sig om persevererande brottslighet får betydelse för möjligheten att skapa bredare brottsenheter, men utgör inget stöd för en

<sup>5</sup> Se Ulväng, Brottslighetskonkurrens s. 241 ff. med vidare hänvisningar.



simultan preskription, såsom är fallet vid perdurerande brott. Även om ett deltagande över kanske flera års tid därmed möjligen skulle kunna anses utgöra ett brott, är det enligt fakultetsnämndens uppfattning svårt att argumentera för att det har rört sig om ett kontinuerligt tillstånd som har krävt gärningsmannens aktiva avbrytande. Preskriptionen av deltagandegärningarna bör därför ske successivt.<sup>6</sup>

#### **Avgränsning av vad som är en terroristorganisation**

Fakultetsnämnden har i sina tidigare remissyttranden avseende de senaste årens lagstiftningsarbete på terrorismområdet betonat svårigheterna att avgränsa och avgränsa vad som är en terroristorganisation. Dessa synpunkter gör sig gällande även här. De exempel på organisationer som lämnas i promemorian är tveklöst terroristorganisationer. Det skulle ha varit värdefullt med en analys av situationer som är mer av gränsfallskaraktär, exempelvis när det gäller dator kriminalitet och liknande. Det kommer också att finnas ett betydande antal situationer 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 (jfr resonemangen på s. 155). Enligt fakultetsnämndens uppfattning finns det därför skäl att överväga om det inte bör krävas att en koppling visas mellan deltagandegärningarna och sådan verksamhet som verkligen kan karaktäriseras som terroristverksamhet, snarare än att knyta bedömningen enbart till något i sammanhanget så svåravgränsat som en organisation. Detta bör vara möjligt att åstadkomma med välavvägda förarbetsuttalanden.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professorn i folkrätt Iain Cameron och doktoranden i straffrätt Gustaf Almkvist. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg

---

<sup>6</sup> Se Ulväng, a.a. s. 649 ff.