

Terrorism.

”Grundlagen öppnar för lag mot terroristorganisationer”

Regeringen drar tillbaka det av Lagrådet kritiserade förslaget om att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Men alternativet behöver inte vara en grundlagsändring. Redan i dag kan föreningsfriheten begränsas för sammanslutningar vilkas verksamhet är av ”militär eller liknande natur”, skriver statsvetaren **Olof Petersson**.

DN
DEBATT
20190329

Lagrådet avvisade nyligen regeringens förslag om att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisa-

sation. Regeringen hade utgått från antagandet att grundlagens föreningsfrihet bara skyddar lovlig verksamhet. Därför skulle det vara juridiskt möjligt att i vanlig lag kriminalisera olovlig verksamhet, såsom terrorism.

På goda grunder underkände juristerna i Lagrådet detta resonemang. Grundlagens skydd för föreningsfriheten är inte begränsat enbart till lovlig verksamhet. En sådan tolkning riskerar att göra grundlagsskyddet illusoriskt. Då skulle föreningsfriheten kunna inskränkas genom att man i vanlig lag bestämmer vad som är lovligt och inte.

Klokt nog drar regeringen nu tillbaka sitt lagförslag. Men alternativet behöver inte vara en grundlagsändring. Grundlagen öppnar redan i dag för en lag mot terroristorganisationer. Denna möjlighet har inte tillräckligt beaktats.

Föreningsfriheten får begränsas när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av ”militär eller liknande natur”. Brottsbalken innehåller ett förbud mot olovlig kärverksamhet. Förbudet infördes 1934 mot bakgrund att det i Sverige, som i flera andra europeiska länder, bildades halvmilitära frikårer med nationalistisk inriktning.

I samband med att Sverige fick en ny regeringsform på 1970-talet utformades föreningsfriheten så att det gick att behålla förbudet mot olovlig kärverksamhet. Men utredningen, som leddes av socialdemokraten Hjalmar Mehr, valde en mer allmän formulering (SOU 1975:75). Föreningsfriheten skulle få begränsas med hänsyn till verksamhet av ”militär eller liknande natur”. Under remissbehandlingen framfördes viss kritik som gick ut på att denna möjlighet att inskränka föreningsfriheten var alltför vidsträckt. Trots det valde regeringen Palme och riksdagen att behålla den allmänna formulering som alltjämt är gällande (proposition 1976/77:209).

Möjligheten att använda denna grundlagsregel för att förbjuda deltagande i en terroristorganisation beror på hur man tolkar formuleringen ”militär eller liknande”. Man bör då ha i minnet att innebörden av begreppet ”militär” har kommit att utvidgas. Med Rysslands annektering av Krim 2014 stod det klart att en angripare kan nå sina mål utan



Lagrådet avvisade på goda grunder det regeringsförslag om särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation som Morgan Johansson presenterade tidigare i år, skriver Olof Petersson. Foto: Daniel Costantini

att marschera in med reguljära trupper. Sveriges säkerhetspolitiska situation har komplicerats av att vi kan hamna i en sådan gråzon mellan krig och fred.

Begreppet hybridkrigföring används i dag för att beskriva en blandning av konventionella förband, irreguljära trupper, cyberattacker, psykologisk krigföring, ekonomiska sanktioner, organiserad brottslighet och terrorism. En del terroristorganisationer kan ha militära drag genom att vara välorganiserade, ha utmärkande klädsel och tecken, bära vapen och stå under någon form av disciplinär ledning.

Mot denna bakgrund är det rimligt att hävda att straffsanktioner mot deltagande i vissa terroristorganisationer skulle rymmas inom grundlagens formulering ”militär eller liknande”.

Men därmed är inte hela problemet löst. Den stora svårigheten är att utforma ett förbud mot att delta i en terroristorganisation så att det inte går ut över de medborgerliga fri- och rättigheter som är grundläggande för ett demokratiskt samhälle.

Det finns många historiska exempel på befrielseörelser som den härskande regimen stämplat som terrorister. Ett diffust formulerat förbud mot att stödja en terroristorganisation skulle ha kunnat användas för att straffa

En sådan lag skulle rikta sig mot terrorism i organiserad form, inte mot enskilda terrorister som agerar ensamma. Det finns redan i dag finns en lagstiftning mot terroristbrott. Ett förbud mot deltagande i en terroristorganisation bör bara införas om det finns välgrundad anledning att tro att den nuvarande lagstiftningen inte räcker till.

Kampen mot terrorismen är en del av Sveriges säkerhetspolitik. Riksdagen har formulerat de övergripande målen för Sveriges säkerhet. Ett av dessa mål är att värna ”förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter” (proposition 2005/06:133).

Frågan är hur staten i dag klarar denna uppgift att skydda den demokratiska rättsstatens grunder. En stat brukar brukar definieras som ett folk, ett territorium samt en regering som förmår utöva kontroll över territoriet. Utmärkande för en stat är monopolet på tvång och våld i samhället.

I dag finns det flera oroande tecken. Polisens rapport om utsatta områden drar en illavarslande slutsats: ”I de utsatta områdena är inte staten lika stark som den traditionellt varit i det svenska samhället”. Sveriges militära försvarsförmåga har stora luckor och tar lång tid att bygga upp. Hotet från terrorismen visar inga tecken på att avta.

Demokratin i Sverige är så stabil och väl förankrad att terrorismen inte utgör något akut och direkt hot. Terrorismens risker är i stället indirekta.

Å ena sidan kan staten göra för mycket. I det lovvärda syftet att bekämpa terrorismen kan lagstiftaren tillgripa medel som kringskär våra grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Å andra sidan kan staten göra för lite. En oförmåga att förhindra nya attentat kan undergräva medborgarnas förtroende för den demokratiska rättsstaten. Terrorism syftar inte till att vinna popularitet utan att injaga fruktan.

Demokratin står inför ett svåröst dilemma. De historiska erfarenheterna visar att demokratin aldrig är tryggad utan behöver ett aktivt försvar. Frågan är hur demokratin kan försvara sig själv utan att inskränka demokratin.

Olof Petersson, statsvetare, författare till tre MSB-rapporter om hur Sverige kan värna den demokratiska rättsstaten

Frågan är hur demokratin kan försvara sig själv utan att inskränka demokratin.

Om syftet är att skydda demokratin i Sverige måste ett eventuellt förbud riktas mot terroristorganisationer som utgör ett direkt hot mot det svenska samhället. En lagändring skulle också kunna riktas mot brottsliga organisationer som har en ”militär eller liknande natur”.

dem som aktivt stödde den algeriska motståndsrörelsen mot den franska kolonialmakten på 1950-talet, den vietnamesiska befrielseörelsen på 1960-talet och den långa kampen mot det sydafrikanska apartheidsystemet.

Om syftet är att skydda demokratin i Sverige måste ett eventuellt förbud riktas mot terroristorganisationer som utgör ett direkt hot mot det svenska samhället. En lagändring skulle också kunna riktas mot brottsliga organisationer som har en ”militär eller liknande natur”.