

**cve**

Center mot  
våldsbejakande  
extremism

**Extremism  
i fokus**

# Terroristbrottslagen

– Balansen mellan säkerhet och frihet

# Center mot våldsbejakande extremism

**Samlad kunskap. Samordnade insatser.**

CVE ska stärka det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i Sverige, och ytterst förebygga ideologiskt motiverad brottslighet och terrorism. CVE är ett självständigt nationellt center inom Brottsförebyggande rådet (Brå).

## Extremism i fokus

CVE:s rapportserie  
Extremism i fokus ges ut  
fyra gånger per år och  
syftar till att sprida kunskap  
om aktuella ämnen som rör  
våldsbejakande extremism och  
rekommendationer för det  
förebyggande arbetet.

# Innehåll

<b>Terroristbrottslagen – Balansen mellan säkerhet och frihet</b>	4
Rättigheter och terrorismbekämpningen	5
Den svenska terroristlagstiftningen, 1970–2022	5
En ny terroristbrottslag	6
Föreningsfriheten – En demokratisk grundbult	7
Behovet av ett deltagandebrott	8
Kritiken mot grundlagsändringen och införandet av deltagandebrottet	9
Frihetskämpe eller terrorist?	10
Krav på förutsägbarhet	11
Domstolarnas tillämpning av deltagandebrottet	12
<b>Sammanfattning</b>	14
<b>Referenser i urval</b>	15

# Terroristbrottslagen – Balansen mellan säkerhet och frihet

- De senaste 50 åren har en omfattande kriminalisering av gärningar med anknytning till terrorism införts i svensk rätt.
- Efter terrordådet på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017 tillsatte regeringen en snabbutredning för att pröva möjligheten att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation.
- Den 1 januari 2023 utökades möjligheten att genom lag begränsa föreningsfriheten gällande terroristorganisationer, genom en grundlagsändring i regeringsformen. En särskild straffbestämmelse som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation infördes i terroristbrottslagen senare samma år. Domstolarna har tillämpat lagen restriktivt och hittills (februari 2026) har tre domar fallit där fyra personer dömts för brottet.
- Den reviderade grundlagen definierar inte terrorism, vilket har kritiserats av Lagrådet och flera experter eftersom de anser att det kan leda till konsekvenser som idag är svåra att förutse.
- En överblick över svensk terrorlagstiftning de senaste 50 åren visar på svårigheterna att balansera mellan frihet och säkerhet.

Regeringsformen, som utgör en del av den svenska grundlagen, och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna säkerställer långtgående fri- och rättigheter för Sveriges medborgare. Terrorismen utgör ett hot mot dessa rättigheter, såväl som mot det demokratiska samhället och medborgarnas liv och säkerhet som staten är förpliktad att skydda. Samtidigt har det kommit att ses som nödvändigt att inskränka demokratins grundläggande fri- och rättigheter för att effektivt kunna bekämpa terrorismen.

Den här rapporten syftar till att diskutera hur den inneboende konflikten mellan frihet och säkerhet i kampen mot terrorism har hanterats i Sverige, med avstamp i den svenska terroristbrottslagen. Som utgångspunkt redogör vi för de rättigheter som kommit att begränsas i terrorismbekämpningen. Vidare diskuteras hur svensk terrorlagstiftning har utvecklats och förändrats sedan 1970-talet för att anpassas till både omvärldshändelser och nationella utmaningar. Särskilt relevant för avvägningen mellan frihet och säkerhet är terroristbrottslagens straffbestämmelse som kriminaliserar deltagande i terroristorganisationer, och vad det innebär för grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Därefter diskuteras arbetet som ledde fram till införandet av deltagandebrottet, samt hur det tillämpats av domstolarna.

## Rättigheter och terrorismbekämpningen

Vissa grundlagsstadgade fri- och rättigheter är relativa, andra absoluta. Skydd mot tortyr är ett exempel på en absolut rättighet. Den får inte begränsas på några villkor. Yttrandefrihet och föreningsfrihet är relativa rättigheter. De kan inskränkas genom lag, förutsatt att begränsningen anses vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet, inte skadar den fria åsiktsbildningen och inte verkar diskriminerande.

Exempel på fri- och rättigheter som begränsas med hänvisning till säkerhet:

- Föreningsfriheten, som innebär rätten att bilda och delta i sammanslutningar, begränsas när medlemskap i terroristorganisationer kriminaliseras.
- Yttrandefriheten sätts på prov när det kommer till gränsdragningen mellan skyddade åsiktsyttringar och propaganda.
- Rätten till privatliv och personlig integritet begränsas när brottsbekämpande myndigheter använder hemliga tvångsmedel som verktyg för att förhindra terrorism.

Utöver detta sätts även rättssäkerheten på prov när brottsliga gärningar får en bredare definition och även sådant som inte resulterat i utförda brott kriminaliseras, exempelvis förberedelse till brott.

## Den svenska terroristlagstiftningen, 1970–2022

Den svenska terroristlagstiftningen har en historia som går tillbaka 50 år i tiden. I början av 1970-talet antog Förenta nationerna (FN) två konventioner om brott mot den civila luftfartens säkerhet efter ett antal uppmärksammade flygkapningar. Det ledde till att särskilda straffbestämmelser om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage infördes i den svenska brottsbalkens 13:e kapitel. År 1973, i efterdyningarna av flygkapardramat på Bulltofta flygplats, antogs vad som kom att kallas terroristlagen.

Efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 antog EU:s medlemsstater 2002 ett rambeslut om bekämpande av terrorism. Det så kallade terrorismrambeslutet var den första internationella överenskommelsen som definierade begreppet terrorism. Enligt definitionen ska en gärning allvarligt kunna skada ett land eller en internationell organisation för att klassas som terrorism. Gärningen ska ha planerats eller utförts i så kallat terrorsyfte, vilket innebär att gärningspersonens intention är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, att destabilisera strukturer i ett land eller en internationell organisation eller att tvinga ett offentligt organ att avstå från att utföra vissa åtgärder.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Rådets rambeslut 2002/475/RIF

För att genomföra terrorismrambeslutet på svensk nivå infördes lagen om straff för terroristbrott. Lagen listade specifika brott som kunde utgöra terroristbrott, såsom mord, människorov och tagande av gisslan, förutsatt att gärningen riktades mot ett land eller en mellanstatlig organisation samt att den uppfyllde terrorismsyftet. Även lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (finansieringslagen) infördes efter att FN antagit konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism. Som svar på ändringar i EU:s terrorismrambeslut 2008 byggdes svensk lagstiftning ut ytterligare genom rekryteringslagen som förbjöd offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning rörande särskilt allvarlig brottslighet, däribland terrorism. För att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) utvidgades rekryteringslagen ytterligare år 2016 med åtgärder mot utländska terroriststridande. Bland annat blev det straffbart att resa till ett annat land för att delta i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation och att finansiera sådana resor.

Sveriges skyldighet att leva upp till internationella åtaganden och att anpassa sig till både internationella och nationella säkerhetsutmaningar är alltså det som i mångt och mycket har lagt grunden för den svenska terroristlagstiftningen.

## En ny terroristbrottslag

I kölvattnet av terrordådet på Drottninggatan den 7 april 2017 framfördes behov av ny lagstiftning för att bekämpa terrorism. På en pressträff fem dagar efter terrordådet meddelade dåvarande justitieminister Morgan Johansson och utbildningsminister Gustav Fridolin att regeringen avsåg att utreda möjligheten att kriminalisera deltagande i terroristorganisationer.<sup>2</sup> En snabbutredning tillsattes med målet att ett lagförslag skulle färdigställas innan mandatperiodens slut.<sup>3</sup>

När förslaget hamnade på Lagrådets bord i februari 2019 bedömde de att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation krävde en ändring av den grundlagsskyddade föreningsfriheten.<sup>4</sup> Det var dock möjligt att göra det brottsligt för en person att ha ett visst samröre med en terroristorganisation. Till skillnad från deltagande, som tar sikte på medlemskap eller tillhörighet, avser samröre konkreta handlingar som stödjer en terroristverksamhet.

För att göra den svenska terroristlagstiftningen mer överskådlig sammanfördes de tre lagarna om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen till en ny och samlad terroristbrottslag som trädde i kraft den 1 juli 2022. Istället för att räkna upp brottsliga gärningar som kan tänkas utgöra terroristbrott avsåg den nya lagen att alla uppsåtliga brott och straffbelagda försök till brott kan utgöra terrorism, förutsatt

<sup>2</sup>Rådets rambeslut 2002/475/RIF SvD, 12/4-2017 <https://www.svd.se/a/mmg04/regeringen-snabbutredning-utokad-terrorlag>

<sup>3</sup>Ju2017/03958/LP Justitiedepartementet, Uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

<sup>4</sup>Lagrådet Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-03-20, s. 5 & 15-16

att de allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation samt att de begås med terrorismsyfte. De flesta brott ålades med skärpta straff och preskriptionstiden för grova terroristbrott slopades. Eftersom kriminalisering av deltagande i terroristorganisation krävde en grundlagsändring, ingick inte denna straffbestämmelse i den nya lagen från början.

## Föreningsfriheten – En demokratisk grundbult

1975 infördes den nya regeringsformen då fri- och rättigheter placerades centralt under grundlagens skydd, vilket säkerställde att ändringar av skyddet görs eftertänksamt och med noggrann analys av vad det kan innebära på lång sikt. Grundlagsändringar får endast ske efter mellanliggande riksdagsval, eftersom medborgarna i allmänna val ska få möjlighet att tycka till om förändringen och att grundlagen ska stå stadig i sitt skydd oavsett krisläge. Det angavs tidigt i förarbetena att det är i tider av hot från antidemokratiska rörelser som skyddet för mänskliga rättigheter har som störst betydelse.<sup>5</sup> Det är framför allt då som demokratins institutioner riskerar att svikta i omsorgen om medborgarnas fri- och rättigheter.<sup>6</sup>

Den svenska grundlagen säkerställer ett starkt skydd för friheten att ansluta sig till och delta i organisationer, oavsett syfte eller form, samt att verka gemensamt inom sammanslutningen. Föreningsfriheten utgör en grundbult i det demokratiska samhället och har varit en av de friheter som åtnjuter starkast skydd, eftersom den har en avgörande betydelse för bland annat politiska partiers förmåga att verka fritt. Skyddet omfattar inte heller bara organisationer med ”lovliga” syften. I Sverige är det exempelvis tillåtet att bilda och verka inom organisationer och politiska partier vars ideologiska utgångspunkter är oförenliga med demokratiska grundvärderingar, inklusive sådana som i teorin förespråkar revolution eller väpnad kamp.<sup>7</sup> Om skyddet endast hade omfattat föreningar med vad som anses vara lovliga syften skulle detta enligt Lagrådet innebära ”[...] väsentligt utökade möjligheter för staten att ingripa mot organisationer jämfört med hur man hittills förstått skyddets [av föreningsfrihetens] räckvidd. En sådan tolkning riskerar att leda till att grundlagsskyddet blir illusoriskt.”<sup>8</sup>

Fram till 2023 har det endast funnits två skäl som motiverat en begränsning av föreningsfriheten. Det ena är lagen om olovlig kårverksamhet från 1934, som gör det brottsligt att uppföra privata arméer eller polisstyrkor. Lagen infördes under en tid då Europa såg en ökad politisk extremism och framväxt av paramilitära grupper, som ansågs utgöra ett hot mot samhällsordningen och statens våldsmonopol. I enlighet med FN:s rasdiskrimineringskonvention infördes år 1976 möjligheten att begränsa

<sup>5</sup>SOU 1975:75 s. 13

<sup>6</sup>SOU 1975:75 s. 13

<sup>7</sup>Lagrådet Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-03-20, s. 14

<sup>8</sup>Lagrådet Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-03-20, s. 15

föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt förföljelse av folkgrupper. Trots flera utredningar har den begränsningen inte nyttjats för att lagstifta om ett faktiskt förbud. När det gäller rasistiska organisationer har man stannat vid att kriminalisera handlingarna, exempelvis hets mot folkgrupp, och inte deltagandet i sig.

”...det är i tider av hot från antidemokratiska rörelser som skyddet för mänskliga rättigheter har som störst betydelse.”

## Behovet av ett deltagandebrott

Den 1 januari 2023 trädde en ändring i regeringsformen i kraft, som utökade möjligheten att genom lag begränsa föreningsfriheten gällande sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism.

Grundlagsändringen av föreningsfriheten öppnade upp för möjligheten att kriminalisera själva deltagandet i en terroristorganisation. Ändringen trädde i kraft den 1 juni 2023 inom ramen för terroristbrottslagen. Det som är olagligt är att delta i verksamheten på ett sätt som ”är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen”.<sup>9</sup> Men vilka var de säkerhetspolitiska aspekter som, trots kritiska röster, ansågs motivera kriminaliseringen av deltagande i terroristorganisationer?<sup>10</sup>

Regeringens motivering för grundlagsändringen och senare kriminaliseringen av deltagande i terroristorganisationer var att terrorism utgör ett av de mest allvarliga hoten mot demokratin och det fria utövandet av mänskliga rättigheter. Trots Sveriges omfattande lagstiftning på terrorismområdet ansåg regeringen att det inte kunde uteslutas att ytterligare förstärkningar av det straffrättsliga regelverket behövdes för att motverka detta hot.<sup>11</sup> De rättsliga åtgärderna skulle försvåra för terroristorganisationer att bedriva brottslig verksamhet, vilket i förlängningen skulle skydda vår demokratiska samhällsordning. Regeringen ansåg vidare att kriminaliseringen inte utgör något förbud mot den fria åsiktsbildningen eftersom brottet är begränsat till deltagandet i organisationer vars syfte är angrepp på staten och civila.<sup>12</sup>

<sup>9</sup>Terroristbrottslagen (2022:666) 4 a § 1 st.

<sup>10</sup>Se exempelvis Lagrådets utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-03-01, s. 21, Sveriges advokatsamfund R-2022/0863

<sup>11</sup>Prop. 2022/23:73 s. 15

<sup>12</sup>Prop. 2022/23:73 s. 21

En annan motivering var att deltagande i eller främjande av en terroristorganisation redan var kriminaliserat i de nordiska grannländerna och i flera andra länder i Europa. På den internationella nivån kan Sverige därför uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorism, vilket kan påverka det internationella arbetet.<sup>13</sup> Det argumentet kritiserades av Advokatsamfundet, som menade att regeringen inte hade visat att skillnader i lagstiftningen skulle försvåra det internationella samarbetet mot terrorism.<sup>14</sup> Även Lagrådet menade att Sverige gjort tillräckligt för att införa EU:s terrorismdirektiv i svensk rätt. Att regeringen gick vidare med att införa kriminaliseringen var snarare ”en politisk fråga”, ansåg Lagrådet.<sup>15</sup> Andra experter menar att Sverige har relativt långtgående bestämmelser om stämpling, förberedelse och medverkan och att dessa ofullständiga brottstyper fyller luckan som andra länder fyller med deltagandebrottet.<sup>16</sup>

Frågan om att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation väcktes, som tidigare nämnts, efter terrordådet på Drottninggatan 2017. Införandet av straffbestämmelsen i terroristbrottslagen 2023 ägde rum i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge, bland annat i samband med Sveriges Natoansökan. Statsminister Ulf Kristersson klargjorde att lagen i sig inte hade något med Natoanslutningen att göra, men att införandet sammanföll med en period då det fanns ett ökat behov av att tydliggöra för andra Natoländer vilka åtaganden Sverige har i frågor som rör terrorismbekämpning.<sup>17</sup>

Vägen fram till kriminaliseringen av deltagande i terroristorganisationer belyser hur både nationella och internationella händelser ställer krav på ett politiskt handlingsutrymme där lagstiftningsprocesser kan genomföras med skyndsamhet. Detta samtidigt som grundlagen är avsedd att skapa långsamma processer. Detta visar på balansgången mellan säkerhet och frihet när samtidens kriser sätter demokratin och rättssäkerheten på prov.

## Kritiken mot grundlagsändringen och införandet av deltagandebrottet

Trots det samhällshot som terrorismen utgör, möttes grundlagsändringen och införandet av deltagandebrottet av flera kritiska röster. Bland andra Sveriges advokatsamfund framhöll problematiken i sitt remissvar om föreningsfrihet och terroristorganisationer: ”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.”<sup>18</sup>

<sup>13</sup>Prop. 2022/23:73 s. 19

<sup>14</sup>Sveriges advokatsamfund, R-2021/0628 s. 3

<sup>15</sup>Lagrådets utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-03-01, s. 8

<sup>16</sup>Cameron & Cornell, ”Terroristbrott – en översikt” (2017), s. 732

<sup>17</sup>DN 1/3–2023, <https://www.dn.se/sverige/lagradet-sagar-ny-terrorlag/>

<sup>18</sup>Sveriges advokatsamfund, R-2021/0628, s. 4

2020 års grundlagskommitté hade i uppdrag att utreda möjligheten att begränsa föreningsfriheten för personer som deltar i terroristorganisationer. Kommittén valde att inte definiera i grundlagstexten vad som avses med terrorism eftersom fenomenet kan förändras över tid. Både ett förändrat omvärldsläge och samhällsutvecklingen kan påverka vad terrorism är, och därmed skapa behov av nya definitioner. Vidare pekade kommittén på att utvecklingen av terroristbrottet i lagstiftningen och i de internationella åtaganden som ligger till grund för denna får betydelse för den faktiska förståelsen av begreppet terrorism.<sup>19</sup>

Beslutet att inte definiera terrorism i grundlagen kritiserades av Advokatsamfundet. Samfundet ansåg att utan en tydlig definition i grundlagen blir skyddet för föreningsfriheten beroende av hur terrorism definieras i lagar som inte är på grundlagsnivå. Det kan göra det lättare att kringgå det skydd som grundlagen är tänkt att ge.<sup>20</sup> Även Lagrådet pekade på risken för bedömningar av politisk art, godtycklig rättstillämpning och ett stort utrymme för tolkning.

”Både ett förändrat omvärldsläge och samhällsutvecklingen kan påverka vad terrorism är, och därmed skapa behov av nya definitioner.”

## Frihetskämpe eller terrorist?

Den statliga utredning som låg till grund för den nya terroristbrottslagen sätter fingret på spänningen som ligger i terrorismbegreppet: ”Den som i en betraktares öga kan vara en terrorist kan emellertid i någon annans vara en frihetskämpe involverad i en strid mot en diktatorisk regim som förtrycker folket i ett land.”<sup>21</sup>

När terrorismrambeslutet antogs av EU:s medlemsstater år 2002 infogade Europeiska rådet ett undantag. Agerande i syfte att bevara demokratiska värden ska inte betraktas som terrorism.<sup>22</sup> I sin bedömning av deltagandebrottet lyfte Lagrådet detta undantag och påpekade att deltagandebrottet kan komma att tillämpas på terroristhandlingar

<sup>19</sup>SOU 2021:15 s. 173–174

<sup>20</sup>Sveriges advokatsamfund, R-2021/0628, s. 3

<sup>21</sup>SOU 2019:49 s. 208

<sup>22</sup>Rådet för rättsliga och inrikes frågor beslut den 13 juni 2002 (EGT L 164, 6.2002); se även: SOU 2019:49 s. 208

– som de definieras i lagen – även när de utförs i demokratiskt syfte. Lagrådet lyfte historiska exempel som ANC i Sydafrika och FNL i Vietnam, som båda använde våld för att injaga fruktan hos en del av befolkningen och destabilisera grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska och sociala strukturer i dessa stater. Frihetsrörelserna hade många sympatisörer i Sverige som samlade in pengar, tillhandahöll lokaler för möten och framställde propaganda. Enligt Lagrådet hade ett sådant handlande varit straffbart som deltagandebrott, såvida gärningen inte undantagits genom att anses vara försvarlig, vilket är en besvärlig bedömning för domstolarna. Slutligen betonar Lagrådet att det i Sverige finns många politiska flyktingar som stöder liknande organisationer i sina tidigare hemländer.<sup>23</sup>

Flera remissorgan belyste även risken att deltagandebrottet kan ha negativa effekter på andra insatser mot terrorism, exempelvis avhoppbarverksamhet. Då deltagandebrottet är ett så kallat perdurerande brott, det vill säga att det pågår så länge som personen anses delta i verksamheten, är det oklart vad som i lagens mening krävs för att deltagandet ska anses vara avslutat. Detta kan medföra risker för den som vill lämna en terroristorganisation om lagen skulle kräva ett aktivt upphörande.<sup>24</sup>

## Krav på förutsägbarhet

Legalitetsprincipen är en grundläggande del av rättssäkerheten och innebär att en handling måste vara förbjuden i lag för att vara brottslig. Det ställer krav på att lagtexten är tillräckligt tydlig för att medborgarna ska förstå vad som är straffbart.

Det som enligt lagtexten är kriminaliserat är att delta i en terroristorganisations verksamhet på ett sätt som är ”ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen”. I propositionen anger regeringen att straffansvaret inträder på ett tidigt stadium, när det finns en konkret anknytning till organisationen. Det är inte nödvändigt att deltagandet tar sikte på organisationers brottsliga verksamhet för att det ska leda till straffansvar. Alla former av aktivt deltagande i verksamheten, oavsett inom vilken del, är brottsligt. Som exempel ges att erbjuda utbildning och träning, men även att ordna möteslokaler, laga mat eller att ta hand om andra organisationsmedlemmars barn.<sup>25</sup>

Flera remissorgan var kritiska till den vaga och alltför vidsträckt definitionen av deltagande. De menade att definitionen, kombinerad med den låga tröskeln för vad som kan anses utgöra främjande, gör det svårt för gemene man att förstå när ett brott påbörjas eller när tillåtna åsiktsyttringar övergår till att vara propaganda.<sup>26</sup> Advokatsamfundet ifrågasatte vad som egentligen skulle komma att omfattas av lagtexten, särskilt i ljuset av att det redan saknades en tydlig definition av vad som avses med terrorism. Samfundet menade

<sup>23</sup>Lagrådets utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-03-01, s. 12–15

<sup>24</sup>Lagrådets utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-03-01, s. 22

<sup>25</sup>Prop. 2022/23:73 s. 31 & 65–66

<sup>26</sup>Lagrådsremiss, En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation (Justitiedepartementet, 2 februari 2023) s. 24

att kriminaliseringen är alltför vidsträckt, och att den i händelse av ett auktoritärt styre skulle kunna användas för att förhindra delaktighet i legitima organisationer på ett sätt som är svårt att fullt ut överblicka på förhand.<sup>27</sup> Experter belyste risken att politiska motståndspartier skulle kunna stämplas som terroristorganisationer i framtiden.<sup>28</sup>

Regeringen valde att gå vidare med förslaget med motiveringen att "[...] det förslag som läggs fram inte är för långtgående sett till det behov som finns".<sup>29</sup> Hotet från terrorismen vägde enligt regeringen tyngre än kritikernas invändningar.

## Domstolarnas tillämpning av deltagandebrottet

Deltagandebrottet i terroristbrottslagen är brett formulerat och ger rättstillämpningen ett stort utrymme att avgöra vad som utgör ett otillåtet deltagande i en terroristorganisation. Även om förarbetena innehåller vägledande exempel, är det av särskilt intresse att undersöka hur domstolarna har tillämpat bestämmelsen i praktiken sedan straffbestämmelsen trädde i kraft. Sedan den 1 juni 2023 har tre domar fallit där personer dömts för deltagande i en terroristorganisation.

Den 14 februari 2025 dömdes en 22-årig man i Attunda tingsrätt för deltagande i en terroristorganisation. Mannen hade införskaffat 28 e-visum till Etiopien, som finansierats av personer med kopplingar till Islamiska staten (IS) i Somalia. Tingsrätten ansåg att mannen på detta vis hade hanterat organisationens ekonomiska medel, vilket ansågs utgöra en "konkret och kvalificerad anknytning till organisationen". Genom införskaffandet av e-visum ansåg tingsrätten att han möjliggjort för personer att resa för att ansluta sig till IS i Somalia, vilket ansågs främja, stärka och understödja organisationen. Även omständigheten att mannen hade avlagt trohetsed till IS visade på en konkret och kvalificerad koppling, enligt tingsrätten.<sup>30</sup>

Två bröder, 23 och 25 år gamla, en 21-årig man och en 63-årig man dömdes av Nacka tingsrätt den 17 februari 2025 för deltagande i en terroristorganisation.<sup>31</sup> Även detta fall rörde kopplingar till terroristorganisationen IS. Tre av personerna frikändes senare i hovrätten eftersom bevisen var otillräckliga för att fastställa "en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen" samt att det inte var styrkt att agerandet "utgjort en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet". Hovrätten instämde med tingsrätten i den del som avsåg att den person som avlagt trohetsed till IS fortsatt

<sup>27</sup>Sveriges advokatsamfund, R-2022/0863, s. 3

<sup>28</sup>SVT, 5/1–2023, <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/rattsexperter-om-nya-terrorlagen-definitionen-inte-helt-faststalld>

<sup>29</sup>Prop. 2022/23:73 s. 19

<sup>30</sup>Attunda tingsrätt, B 6548–24

<sup>31</sup>Nacka tingsrätt, B 1886–24

skulle dömas. I motsats till tingsrätten ansåg hovrätten dock att det inte var tillräckligt att ha kontakt med en IS-ansluten person eller att agera på ett sätt som ”i och för sig skulle kunna gynna terroristorganisationen” för att utgöra ett aktivt deltagande i en terroristorganisation. Då åtalet till stor del byggde på åsikter som männen ska ha yttrat i olika sammanhang konstaterade hovrätten att ”det inte är straffbart att uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi om det inte utgör propaganda”. Tingsrätten ansåg att spridande av IS-material utgör ett aktivt agerande, medan hovrättens tolkning var att exempelvis spridandet av en video som hyllar en terroristorganisation – utan att spridningen görs inom ramen för organisationens verksamhet – inte kan vara straffbart med hänsyn till grundlagsskyddade principer om yttrandefrihet och åsiktsfrihet.<sup>32</sup>

Den 21 januari 2026 föll den tredje domen där två män, 17 och 19 år gamla, dömdes för deltagande i terroristorganisationen IS. Stockholms tingsrätt betonade att ”svära trohet till IS innebär ett deltagande i en terroristorganisation”, vilket det fanns bevis för att båda männen hade gjort. I bedömningen rörande 19-åringen vägde domstolen även in att han hade försökt skaffa vapen, tagit emot och tillägnat sig instruktioner om hur man använder sprängladdningar avsedda för terroristbrott, samt vidarefördelat propagandamaterial från IS. Detta ansågs utgöra ett aktivt deltagande som främjat, stärkt eller understött terroristorganisationen.<sup>33</sup>

Enligt rådande rättspraxis omfattar deltagandebrottet således inte åsiktsytringar, sympatier eller handlingar som endast har ett indirekt samband med en terroristorganisations verksamhet. Samtidigt framgår att straffansvar kan aktualiseras när en persons agerande bedöms innebära ett faktiskt inträde i organisationen. I rättspraxis har det vid flera tillfällen räckt med att personen har avlagt trohetsed för att dömas för deltagande, även när inga andra konkreta handlingar har kunnat styrkas. Detta visar att domstolarna har tillämpat deltagandebrottet restriktivt och följt lagstiftarens intentioner i förarbetena.

”Enligt rådande rättspraxis omfattar deltagandebrottet således inte åsiktsytringar, sympatier eller handlingar som endast har ett indirekt samband med en terroristorganisations verksamhet.”

<sup>32</sup>Svea hovrätt, B 3053–25

<sup>33</sup>Stockholms tingsrätt, B 2819–25

# Sammanfattning

När föreningsfriheten fördes in under grundlagens skydd år 1975 ansågs den utgöra ett demokratiskt fundament då den säkerställer skyddet för själva partisystemet. Nya säkerhetsutmaningar, inte minst hotet från terrorismen, har föranlett ändringar i grundlagen som begränsar föreningsfriheten. Det är numera olagligt att delta i eller tillhöra en terroristorganisation.

Den nya grundlagstexten saknar en tydlig definition av terrorism. Förespråkare menar att det är nödvändigt eftersom terrorism förändras över tid, vilket kräver en viss juridisk flexibilitet. Kritiker varnar för att tolkningsutrymmet som lämnas kan komma att utnyttjas på ett sätt som hotar den fria åsiktsbildningen.

Införandet av deltagandebrottet innebär även en förändring i angreppssättet mot terrorism. Straffbestämmelsen möjliggör ingripanden i ett tidigare skede och syftar till att motverka terroristorganisationers verksamhet i ett bredare perspektiv. Samtidigt väcker den vida formuleringen av deltagande, tillsammans med den låga tröskeln för främjande, frågor om vad som faktiskt utgör ett otillåtet deltagande i en terroristorganisation.

# Referenser i urval

SFS (2022:666). Terroristbrottslag. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/terroristbrottslag-2022666\\_sfs-2022-666/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/terroristbrottslag-2022666_sfs-2022-666/)

Attunda tingsrätt, dom 2025-02-14, mål B 6548–24.

Nacka tingsrätt, dom 2025-02-17, mål B 1886–24.

Svea hovrätt, dom 2025-06-05, mål B 3053–25.

Stockholms tingsrätt, dom 2026-01-21, mål B 2819–25.

Prop. 2002/03:38. Straffansvar för terroristbrott. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/straffansvar-for-terroristbrott\\_gq0338/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/straffansvar-for-terroristbrott_gq0338/)

Prop. 2022/23:73. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2023/03/prop.-20222373>

Ju2017/03958/LP. Uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommitteberattelse/uppdrag-att-overvaga-ett-sarskilt-straffansvar-for\\_h5b2jug/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommitteberattelse/uppdrag-att-overvaga-ett-sarskilt-straffansvar-for_h5b2jug/)

SOU 1975:75. Medborgerliga fri- och rättigheter. <https://lagen.nu/sou/1975:75>

SOU 2019:49. En ny terroristbrottslag. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/11/sou-201949/>

SOU 2021:15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/03/sou-202115/>

Europeiska unionens råd. 2002/475/RIF. Om bekämpande av terrorism. <https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/summary/eu-rules-on-terrorist-offences-and-related-penalties.html>

Lagrådet. Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. 20 mars 2019. <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2019/03/Ett-s%C3%A4rskilt-straffansvar-f%C3%B6r-deltagande-i-en-terroristorganisation.pdf>

Lagrådet. En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation. 1 mars 2023. <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/2023/03/En-sarskild-straffbestammelse-for-deltagande-i-en-terroristorganisation.pdf>

Justitiedepartementet. Lagrådsremiss, En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation. 2 februari 2023. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagradsremiss/2023/02/en-sarskild-straffbestammelse-for-deltagande-i-en-terroristorganisation/>

Europarådets parlamentariska församling. Res. 1840 (2011). Human rights and the fight against terrorism. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18036&lang=en>

Sveriges advokatsamfund. R-2022/0863. 22 augusti 2022. <https://www.regeringen.se/contentassets/403d58c5ae13459fae5f3eca98b28b9/sveriges-advokatsamfund.pdf>

Sveriges advokatsamfund. R-2021/0628. 16 juni 2021. [https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet\\_sv/remissvar/foreningsfrihet\\_och\\_terroristorganisationer\\_sou\\_2021\\_15.pdf](https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/remissvar/foreningsfrihet_och_terroristorganisationer_sou_2021_15.pdf)

Cameron I. & Jonsson Cornell A. (2017). Terroristbrott – en översikt. Svensk juristtidning. 709–734.

TT, ”Regeringen snabbtred utökad terrorlag”, Svenska Dagbladet, 2017-04-12.

TT, ”Regeringen går vidare med terrorlag – trots Lagrådets kritik”, Dagens Nyheter, 2023-03-01.

Jenny Martorell, ”Rättsexperten om nya terrorlagen: Inte helt riskfri”, SVT Nyheter, 2023-01-05.