

Stockholm den 6 mars 2018.

Ju2017/09803/L5

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
103 33 Stockholm

Yttrande över utredningen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62)

Sammanfattning

Civil Rights Defenders kan konstatera att ett underliggande syfte med utredningen är att harmonisera svensk lag med EU-direktiv på området och har inga invändningar mot detta. Vi ser dock att utredningen i flera fall underlåtit att beakta andra relevanta internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter vilket gör att flera av utredningens förslag inte är i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden.

Civil Rights Defenders avstyrker i stort förslagen i utredningen mot bakgrund av de inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter som förslagen innebär. Civil Rights Defenders tillstyrker dock införandet av en definition av terroristorganisation i Rekryteringslagen.

Allmänna synpunkter

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och dess bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Bekämpning av terrorism i ett led för att säkerställa invånarnas säkerhet är central ur ett människorättsperspektiv. I FN:s säkerhetsråds resolution 2170 (2014) föreskrivs att alla stater aktivt ska arbeta för att bekämpa terrorism men att de åtgärder som vidtas i detta syfte inte

får inskränka andra grundläggande rättigheter på ett sätt som är oproportionerligt och bryter mot de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer.

Lagförslagen i utredningen bygger vidare på den befintliga terroristlagstiftningen. Civil Rights Defenders har tidigare yttrat stark kritik mot betänkandet Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35), utredningsförslaget Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63) och utredningen Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). Utredningen använder den befintliga lagstiftningen som grund för att rättfärdiga det nuvarande lagförslaget. Civil Rights Defenders har svårt att se att ytterligare utvidgning av det straffbara området är nödvändigt eftersom det redan idag finns straffbestämmelser som i stor utsträckning straffbelägger olika former av deltagande och samröre med terroristorganisationer.

De lagändringar som föreslås i utredningen innebär begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrandefriheten, föreningsfriheten, informationsfriheten och rätten till privatliv. Enligt såväl Regeringsformen som Europakonventionen får inskränkningar i dessa rättigheter endast ske om det är proportionerligt och nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Civil Rights Defenders anser att utredningen är bristfällig och att en mer grundlig analys av förslagets överensstämmelse med nämnda regelverk och Sveriges internationella överenskommelser i övrigt behöver genomföras.

Flera av de handlingar som utredningen föreslår ska straffbeläggas befinner sig långt ifrån det fullbordade terroristbrottet. I flera fall saknar handlingarna i sig straffvärde, framförallt när det inte kan kopplas till en specifik otillåten gärning. Civil Rights Defenders anser att det i praktiken kan komma att bli svårt att lagföra flera av de brott som föreslås utifrån uppsåtsbedömningar och önskar en tydligare analys utifrån frågan om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet.

7.5.1 Terroristorganisation definieras

Civil Rights Defenders tillstyrker införandet av en definition av terroristorganisation i Rekryteringslagen. Vi anser det vara av yttersta vikt att lagen på ett ändamålsenligt sätt klargör vilka organisationers verksamhet som befintliga regelverk omfattar och på så sätt bidrar till en tydlig avgränsning av det straffbara området.

7.5.2 Deltagandebrottets avgränsning

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att deltagande i terroristorganisation skall straffbeläggas. Detta eftersom nödvändig analys av förslagets konsekvenser utifrån ett människorättsperspektiv inte gjorts.

För att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt EU:s terrorismdirektiv krävs enligt utredningen en utvidgning av kriminaliseringen av förstadier till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Europeiska kommissionen har även i tre genomföranderapporter, avseende medlemsstaternas efterlevnad av terrorismrambeslutet, framfört att Sverige och Danmark är de enda EU-länder som inte har bestämmelser som uttryckligen straffbelägger att leda eller delta i en terroristgrupp (se kap 5.9). Civil Rights Defenders ser självklart att lagstiftningen bör harmoniseras för att underlätta det internationella samarbetet och motverka terrorism men ifrågasätter utredningens förslag eftersom inskränkningen av de mänskliga rättigheterna i förhållande till flera av förslagen inte utretts. Enligt utredningen innebär deltagande i en terroristorganisations verksamhet nödvändigtvis inte att personen genom sina handlingar tar sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Många av de handlingar som nämns i utredningen befinner sig i den yttersta periferin i förhållande till terroristverksamhet varför straffläggande av dessa oprecisa handlingar även riskerar bli oproportionerliga och därmed stå i strid med Sveriges internationella överenskommelser.

Rätten till föreningsfrihet skyddas i artikel 11 i Europakonventionen. Föreningsfriheten innebär att var och en har rätt att bilda och ansluta sig till föreningar och fredliga sammanslutningar utan hinder från offentliga myndigheter. Det innebär även att dessa föreningar ska få verka i full frihet utan inblandning av offentliga organ. En inskränkning av denna rättighet måste ske genom lag samt vara nödvändig och proportionerlig. Huruvida straff eller annan påföljd kan åläggas medlemskap i föreningar måste prövas enligt de föreskrivna kriterierna i artikel 11:2 EKMR. Det är av högsta vikt att åtgärderna inte är oproportionerliga med handlingen eller befattningen som medlemmen innehaft. Utredaren anser att kriminaliseringen är förenlig med den grundlagsfästa föreningsfriheten eftersom den föreslagna straffbestämmelsen inte avser ett område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering. (se kap 7.3 och 7.5.3) Civil Rights Defenders menar istället att förslaget inte är förenligt med föreningsfriheten på grund av förslagets omfattande karaktär. Förslaget inkluderar bland annat deltagande i verksamheten som i sig inte är otillåten, däribland humanitär verksamhet. Enligt vår mening finns det således inte någon tydlig gränsdragningar för vilka handlingar som ska omfattas av deltagandebrottet.

Civil Rights Defenders befarar därtill att förslaget, om att straffbelägga deltagande i terroristorganisationer, riskerar medföra att individer som inte har adekvat kunskap om de nya straffbestämmelserna inte vågar använda sin rätt till föreningsfrihet och ansluta sig eller bidra till föreningar och sammanslutningar av rädsla för eventuella underliggande motiv.

7.6 En ny straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om samröre med terroristorganisationer. Förslaget syftar till att strafflägga handlingar som inte omfattas av deltagande men har någon form av samröre med en terroristorganisation, exempelvis upplåter lokal eller tar befattning med vapen eller brandfarliga och explosiva varor.

Civil Rights Defenders har inga invändningar mot en sådan lagteknisk lösning, men avstyrker förslaget eftersom utredningen inte anger tydliga och konkreta gränsdragningar för vilka handlingar som ska kunna straffbeläggas. Angående lagbestämmelsens förenlighet med rätten till privatliv och föreningsfriheten görs samma bedömning som vid deltagandebrottet vilket vi behandlat ovan (se kap 7.5.2).

7.8.1 Hemligt tvångsmedel

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att tillåta hemligt tvångsmedel under förundersökning av de nya brotten.

Civil Rights Defenders är ytterst kritiska till att det saknas en analys av de integritetsintrång som den utökade möjligheten att använda dessa tvångsmedel kan komma att medföra, både för den mot beslutet riktar sig och eller till tredje man som kan drabbas av detta beslut. Det saknas även en tydlig definition och avgränsning gällande vem och för vilka exakta handlingar straffbestämmelserna ska gälla. Risken med detta är att en stor grupp människor kan komma att bli föremål för godtyckligt intrång i privatlivet genom hemlig avlyssning eller andra tvångsmedel. Civil Rights Defenders anser det vara anmärkningsvärt att det saknas en mer grundlig analys av behovet av regleringen och dess proportionalitet.

Underrättelseskyldigheten i RB 27:31-32 utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti. Vid införandet av underrättelseskyldigheten underströks att det med hänsyn till den integritetskränkande arten är av största vikt att hemliga tvångsmedel vidtas med stor urskillning och att riskerna för missbruk minimeras (se prop. 2006/07:133 s. 22). En förutsättning för att den enskilde ska kunna bedöma vilket identitetsintrång denne blivit utsatt för samt möjligheten att rättsligt agera mot en rättsstridig åtgärd är just vetskapen om att ett tvångsmedel har använts. Civil Rights Defenders riktar, av samma skäl, skarp kritik mot att utredningen föreslår att underrättelseskyldigheten inte ska gälla för de nu föreslagna brotten.

7.8.2 Preventiva tvångsmedel

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att tillåta preventiva tvångsmedel för att förebygga de föreslagna brotten.

Ur ett människorättsperspektiv är användning av preventiva tvångsmedel som regel inte tillåtna eftersom de inte orsakas av en faktisk handling eller en konkret misstanke. Användning av preventiva tvångsmedel innebär ett allvarligt integritetsintrång och en begränsning av de rättigheter som skyddas i RF 2:6 och EKMR art. 8, inte minst vid en handling som ligger långt ifrån skyddsintresset. Som vi tidigare framfört i vårt yttrande över (SOU 2016:40) är brottsbekämpning och lagföring av brott i och för sig godtagbara ändamål för att inskränka nämnda rättigheter men den långtgående begränsning av dessa rättigheter som förslaget sammantaget innebär kan inte anses stå i rimlig proportion till ändamålet.

Att utvidga möjligheten att använda preventiva tvångsmedel som omfattar ett stort antal opreciserade gärningar är inte förenligt med legalitetsprincipen. Även om de gärningar som utredningen föreslår kriminalisera främjar allvarlig brottslig verksamhet måste det tas i beaktande att det vaga och oprecisa förslaget riskerar omfatta handlingar som befinner sig i den yttersta periferin och som inte kan anses utgöra faktiskt deltagande eller samröre med en terrororganisation.

7.9 Domsrätt

Terroristbrott liksom försök till sådana brott omfattas av universell jurisdiktion och är undantagna från kravet om dubbel straffbarhet som är föreskrivet i 2 kap BrB. Däremot är inte andra brott som rör terrorism undantagna detta krav. Den universella jurisdiktionen innebär att svenska domstolar får lagföra brott utan krav på dubbel straffbarhet (se 3§ BRB). Utredaren vill därför även att de nya lagförslagen ska vara fria från kravet på dubbel straffbarhet, vilket skulle ge svenska domstolar domsrätt att lagföra ett brott oavsett av vem och var det har begåtts.

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag att domsrätt inte ska föreligga vid de föreslagna brotten. Vi anser att förslaget inte är tillräckligt analyserat utifrån frågan om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet.

Enligt artikel 7 i EKMR får ingen dömas till ansvar för en gärning som vid tidpunkten för när den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Det är därför inte förenligt med Europakonventionens bestämmelser att fälla en person till ansvar i Sverige, för en handling som inte var straffbelagd i det land som brottet begicks.

Mot bakgrund av detta anser Civil Rights Defenders att domsrätt, som är en grundläggande straffrättslig princip, inte ska tas bort för de föreslagna brotten.

Stockholm som ovan,

John Stauffer

Chefsjurist och tillförordnad chef