

Stockholm den 28 september 2015

Till Justitiedepartementet

Ju2015/05069L5

## **Yttrande över utredningsförslaget Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63)**

### *Sammanfattning*

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag till lagändringar mot bakgrund av de inskränkningar av de mänskliga rättigheterna och regeringsformens rättighetskapitel som förslagen innebär.

### *Allmänna synpunkter*

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders har tidigare (2002-10-04) yttrat sig över betänkandet Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) och ställt sig kritisk till införandet av ett särskilt terroristbrott.

Regeringens och svenska myndigheters arbete för att motverka terrorism och säkerställa invånarnas säkerhet är centralt ur ett människorättsperspektiv. Åtgärder som vidtas i detta syfte får dock inte inskränka andra grundläggande rättigheter på ett sätt som är oproportionerligt och bryter mot de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer. Detta understryks också i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Utredningens förslag innebär inskränkningar av flera fri- och rättigheter som skyddas av både grundlagen och Europakonventionen, bland annat yttrande- och informationsfrihet, rörelsefrihet och föreningsfrihet. Centrala principer att förhålla sig till när rättighetsinskränkningar görs är, förutom proportionalitet, även legalitet och förutsebarhet. Dessa principer är grundläggande i den svenska konstitutionella rätten och straffrätten liksom den internationella rätten.

**Att personer reser till krishärdar för att planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar**

Vi försvarar människors medborgerliga och politiska rättigheter och stärker människorättsförsvaret – i Sverige och världen. Bli människorättsförsvare du med. Ge en gåva på plusgiro 90 01 29-8 eller sms:a FÖRSVARA till 72 980.

eller tränas i detta syfte är ett allvarligt problem som kan uppfattas som akut. Det finns behov av åtgärder som effektivt motverkar dessa företeelser men utifrån komplexiteten i de avväganden som behöver göras är det olyckligt att regeringen hastat igenom den förevarande utredningen. Den grunda människorättsanalysen är slående och närmare resonemang om hur utredningen kommit fram till slutsatsen att förslagen inte står i strid med rättighetsskyddet i Europakonventionen och grundlagen saknas.

Civil Rights Defenders ser en rad brister i utredningens förslag utifrån ett människorättsperspektiv. Det finns en uppenbar oklarhet i fråga om det straffbara områdets omfattning. Som utredningen påpekar saknas det i svensk och internationell rätt en enhetlig definition av begreppen terrorism, terrorist och terroristorganisation. Att finansieringslagen och rekryteringslagen förutom terroristbrott även omfattar vad som benämns som annan allvarlig brottslighet förstärker denna oklarhet. Det kan därför ifrågasättas om lagförslagen och terroristlagstiftningen generellt uppfyller legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet.

Utredningens förslag innebär att handlingar som typiskt sett är lagliga och som inte negativt inverkar på andra människor och deras rättigheter straffbeläggs. Vad gäller förbudet mot resor är det den subjektiva avsikten med en resa som gör handlingen kriminell, inte huruvida resan faktiskt skulle resulterat i ett terroristbrott. Förslaget ligger därmed nära en kriminalisering av *den fria tanken*. Det är en ordning som ligger långt ifrån den svenska rättstraditionen. Förslagen inskränker även personers rörelsefrihet och informationsfrihet på ett sätt som inte kan anses vara i överensstämmelse med Europakonventionen och RF:s 2 kap. För att en inskränkning av dessa rättigheter ska vara tillåten krävs att åtgärden har ett legitimt syfte och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Mot bakgrund av att förslagen kriminaliserar handlingar som ligger så långt ifrån det fullbordade terroristbrottet är det mycket tveksamt om inskränkningarna kan anses vara proportionerliga i förhållande till det syfte som vill uppnås. I en sådan bedömning måste även vägas in i vilken mån de föreslagna bestämmelserna i praktiken kan förväntas tillgodose det avsedda ändamålet. Det saknas en ordentlig analys av lagförslagets förutsättningar att i praktiken fylla sitt syfte och motverka terrorism. Det dock uppenbart att det kommer att föreligga betydande svårigheter vad gäller gränsdragningar och att frambringa bevisning i enskilda fall, vilket gör att möjligheterna till lagföring kan förväntas bli begränsade.

Förslaget innebär också att polis och säkerhetspolis ska ges möjlighet att använda utökade hemliga tvångsmedel och i vissa fall även preventiva tvångsmedel i förhållande till de föreslagna brotten. Av utredningen är det tydligt att det är bevissvårigheterna som föreligger i förhållande till de föreslagna brotten och säkerhetspolisens behov av underrättelseinformation som motiverar förslaget i denna del. Mot bakgrund av att de aktuella handlingarna ligger så långt ifrån ett fullbordat terroristbrott och att det är fråga om typiskt sett helt vardagliga handlingar, som dessutom har ett lågt straffvärde, kan så

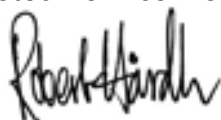
långtgående rättighetsinskränkningar inte anses vara proportionerliga. Inte heller kan det faktum att brotten är svårutredda motivera de föreslagna rättighetsinskränkningarna. Möjligheten till preventiva tvångsmedel är generellt problematisk utifrån ett människorättsperspektiv då den inte bygger på en konkret brottsmisstanke utan öppnar för möjligheten för staten att tråla efter underrättelseinformation. Enligt vår mening är den svenska lagstiftning alltför långtgående och vag i konturerna för att uppnå de minimikrav som utkristalliserats av Europadomstolen i en rad mål gällande hemliga tvångsmedel. Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel ska därför inte utvidgas ytterligare till att omfatta de nu föreslagna brotten.

Vad gäller det fortsatta lagstiftningsarbetet vill Civil Rights Defenders understryka vikten av att noggrant analysera vad de föreslagna åtgärderna kan få för faktiska konsekvenser för rättssäkerhet och respekten för de mänskliga rättigheterna. Bristerna i förevarande utredning gör det svårt att fullt ut bedöma förslagen och deras konsekvenser men viktiga aspekter gör att den föreslagna kriminaliseringen och värdet av den kan ifrågasättas. Förutom vikten av att principer om legalitet och proportionalitet respekteras är det av största vikt att lagstiftningen också har stark legitimitet i samhället för att önskvärd handlingsdirigerande effekt ska uppnås. Lagstiftning som den föreslagna kan uppfattas som symbolisk snarare än brottsreducerande vilket kan undergräva förtroendet för rättssystemet samtidigt som den inte nödvändigtvis begagnar bekämpandet av terrorism. Att säkerhetspolisen har pekat på att den föreslagna kriminaliseringen kan leda till svårigheter för dem i deras brottsförebyggande uppdrag är också viktigt att väga in i detta sammanhang.

Vad som också behöver vägas in är att lagförslagen så tydligt är kopplade till islamistisk terrorism och att det därför finns en överhängande risk att åtgärderna kan komma att misstänkliggöra muslimer och särskilt unga muslimska män, och för dem försvåra helt vardagliga handlingar som att resa och att motta eller ge gåvor. Även risken för dessa för samhället oönskade och allvarliga konsekvenser behöver vägas in i en bedömning om proportionalitet och nödvändighet.

Civil Rights Defenders efterlyser också en sammantagen bedömning av samtlig lagstiftning som under senare år antagits i syfte att motverka terrorism. Vi menar att detta är nödvändigt för att få en helhetsbild och fullt ut bedöma effekten av denna lagstiftning för Sverige som rättsstat och för skyddet av mänskliga fri- och rättigheter.

Stockholm som ovan



**Robert Hårdh**

Chef

