

Till Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm  
Ju.L5@regeringskansliet.se

## **YTTRANDE ÖVER UTREDNINGEN STRAFFRÄTTSLIGA ÅTGÄRDER MOT DELTAGANDE I EN VÄPNAD KONFLIKT TILL STÖD FÖR EN TERRORISTORGANISATION, SOU 2016:40**

### **Sammanfattning**

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag till lagändringar mot bakgrund av de inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter som förslagen innebär.

### **Inledning**

Civil Rights Defenders efterfrågar en övergripande utredning gällande terroristlagstiftningen i sin helhet. Lagförslaget bygger vidare på befintlig terroristlagstiftning som till stora delar har kritiserats utifrån ett rättighetsperspektiv. Civil Rights Defenders har tidigare yttrat stark kritik mot betänkandet Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) och utredningsförslaget Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). Denna befintliga lagstiftning läggs till grund och används för att rättfärdiga det nuvarande lagförslaget. Vi vill understryka faran i att resonera kring rättighetsinskränkande lagstiftning på detta sätt då det leder till bristande analys av förslagets totala inverkan på mänskliga rättigheter och att den sammantagna effekten på grundlagsskyddade rättigheter förbises.

Bekämpning av terrorism i ett led för att säkerställa invånarnas säkerhet är centralt ur ett människorättsperspektiv. Utredningens förslag till lagändringar innebär dock allvarliga begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. De rättigheter som förslaget begränsar är yttrandefrihet, informationsfrihet, föreningsfrihet, rätt till

privatliv samt förbud mot diskriminering. Att rättighetsinskränkningar ska föregås av noggranna överväganden avseende ändamålsenlighet och proportionalitet samt endast företas i den mån de är absolut nödvändiga i ett demokratiskt samhälle framgår av såväl RF som EKMR.

Att den föreslagna regleringen inte i alla delar har ett uttalat syfte att begränsa en grundlagsskyddad rättighet är ovidkommande. Det som är av betydelse för bedömningen av om lagförslaget är förenligt med RF 2:21 är den verkliga effekten av regleringen. I förarbetena till maskeringsförbudet vid deltagande i allmän sammankomst uttalades t.ex. att en regel som inte utgör en direkt rättighetsbegränsning men som i praktiken innebär att människor avstår från att utöva sina grundlagsskyddade rättigheter de facto är en rättighetsbegränsning (prop. 2005/06:11 s. 29 f).

Utredningen motiverar inte hur förslagen lever upp till kraven som gäller vid rättighetsinskränkningar. Resonemanget gällande hur lagförslaget förhåller sig till föreningsfriheten uppvisar allvarliga brister och en analys av hur övriga rättigheter påverkas utelämnas helt. Eftersom den föreslagna lagstiftningen innebär långtgående inskränkningar är avsaknaden av en tillfredsställande människorättsanalys särskilt allvarlig.

### **Avsnitt 3.7 och 3.8 Utvidgat straffansvar**

Föreningsfriheten, och därmed även den fria åsiktsbildningen, RF 2:1 och EKMR art. 10 och 11, inskränks indirekt i och med att förslaget utvidgar medverkansansvaret till att inte bara innefatta främjande av otillåtna gärningar utan även främjande av brottslig verksamhet som sådan. Indirekt sker därmed ett straffbeläggande av terroristorganisationer och dess medlemmar. Att straffbelägga gruppmedlemskap som sådan har ansetts utgöra ett oönskat ingrepp i den grundlagsskyddade föreningsfriheten och en begränsning av den politiska opinionsbildningen (SOU 2000:88). En fördjupad diskussion kring statuskriminalisering saknas i utredningen och i övrigt är analysen av inskränkningar i föreningsfriheten otillfredsställande.

Nödvändigheten av en ytterligare utvidgning av det straffbara området kan starkt ifrågasättas. Redan idag finns straffbestämmelser som i stor utsträckning straffbelägger de olika typer av handlingar som kan anses utgöra deltagande i en väpnad konflikt. Så som också fastställs i utredningen är medverkansansvaret enligt

gällande svensk rätt långtgående. Enbart med hänsyn till detta kan det ifrågasättas om en utvidgning bör ske. Det bör uppmärksammas att utredaren själv konstaterar att behovet av en utvidgad kriminalisering är begränsat samt att Sverige redan idag uppfyller de krav på kriminalisering som uppställs i internationella regelverk på terroristlag-stiftningens område. Mycket tyder på att de nu föreslagna utvidgningarna främst föreslås med anledning av bevissvårigheter gällande redan befintlig terroristlagstiftning, framförallt regleringen gällande terrorismresor. Det kan starkt ifrågasättas om detta är ett lämpligt skäl för kriminalisering. Att den föreslagna lagstiftningen kommer att ha mycket begränsad effekt på den brottslighet den är avsedd att motverka, innebär också att proportionaliteten i de rättighetsinskränkningar förslagen innebär går att ifrågasätta. Det är också av vikt att ta hänsyn till principen om ultima ratio, att kriminalisering först bör ske som en sista utväg.

Som exempel på sådant främjande som här ska kriminaliseras anges bland annat matlagning, allmänt underhåll och transport av förnödenheter, det vill säga vardagliga handlingar som typiskt sett saknar straffvärde framförallt när de inte kan kopplas till en specifik otillåten gärning. De handlingar som kriminaliseras befinner sig därutöver mycket långt ifrån det fullbordade brottet och därmed långt ifrån en direkt kränkning av skyddsintresset. Proportionalitetsskäl talar således emot de långtgående inskränkningarna kriminaliseringen innebär.

Även ur legalitetssynpunkt uppvisar lagförslaget allvarliga brister då det råder oklarhet gällande det straffbara områdets omfattning. Denna oklarhet hänger ihop med att särskilt allvarlig brottslighet och definitionen av terrorism är omtvistade och oprecisa begrepp. Det är svårt att utläsa vilka deltagandegärningar förslaget avser att träffa. Deltagande i stridsrelaterad verksamhet är inte på något sätt konkretiserat och ges en mycket vid innebörd (s. 208). Samtidigt konstaterar utredaren, som ett led i argumentationen för att förslaget inte utgör en inskränkning av föreningsfriheten, att den föreslagna straffbestämmelsen inte innebär att straffansvaret ska omfatta all verksamhet som företas inom ramen för en terroristorganisation (s. 124). Var den yttre gränsen går för vad som utgör deltagande förblir dock oklart. En oklar lagstiftning riskerar att ytterligare inskränka föreningsfriheten.

Därutöver kan tilläggas att det saknas en analys utifrån ett diskrimineringsperspektiv i utredningen. Då fokus i utredningen ligger på islamistisk extremism finns risk att åtgärderna kan komma att misstänkliggöra muslimer och deras handlingar i allmänhet.

Den risken blir särskilt överhängande eftersom förslagen omfattar helt vardagliga handlingar som ligger långt ifrån det straffvärda. I RF 2:12 och EKMR art. 14 stadgas ett explicit förbud mot diskriminering på grund av bland annat religion. Oavsett att lagförslaget formulerats neutralt kan den faktiska användningen medföra diskriminering och stigmatisering. Denna risk bör beaktas vid en avvägning mellan statens behov av att förhindra terrorism och den enskildes fri- och rättigheter som här berörs. Att lagstiftningen i praktiken kan komma att diskriminera muslimer talar således ytterligare emot kriminalisering.

### **Avsnitt 3.10 Hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet**

I avsnitt 3.10 görs över huvud taget ingen analys av det integritetsintrång som den utökade möjligheten att använda hemliga tvångsmedel kan förväntas medföra – varken i förhållande till den mot vilket beslutet riktar sig eller tredje man som drabbas av beslutet. Vidare saknas en tillfredsställande analys av behovet av regleringen och dess proportionalitet vilket är högst anmärkningsvärt. Utredningen anger inga självständiga skäl till varför omfattande möjligheter att använda hemliga tvångsmedel är nödvändigt i förhållande till de föreslagna brotten utan framhåller endast att dessa möjligheter redan finns i förhållande till andra brott med anknytning till terrorism. Klassificeringen av de föreslagna brotten såsom brott relaterade till terrorism kan dock inte anses utgöra ett tillräckligt skäl då kategorin, till följd av ett omfattande kriminaliseringsarbete de senaste åren, utgörs av en mängd olikartade gärningar. Utredningen tar genom sin generaliserade behandling av olika brottstyper ingen hänsyn till skillnader i klandervärdhet (se exempelvis s. 138: “Det är viktigt att *all* verksamhet med anknytning till terrorism kan förebyggas och förhindras i ett så tidigt skede som möjligt. En möjlighet att ingripa tidigt mot personer som deltar i terroristrelaterad verksamhet är *således* angelägen även när det gäller de nu föreslagna brotten.”). Det allmänna brottsbekämpningsintresset föreligger gentemot varje kriminaliserad gärning och kan därför inte heller utgöra en självständig grund för utredningens förslag.

Användning av hemliga tvångsmedel innebär ett allvarligt integritetsintrång och en begränsning av de rättigheter som skyddas i RF 2:6 och EKMR art. 8. Brottsbekämpning och lagföring av brott är 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.

Den föreslagna lydelsen av rekryteringslagen 5b § är så otydligt formulerad att ett stort antal gärningar kan komma att omfattas av kriminaliseringen (se kritiken i avsnittet ovan) vilket lämnar ett stort utrymme för godtycklighet vid användningen av hemliga tvångsmedel. Det är inte förenligt med legalitetsprincipen att möjligheten att använda hemliga tvångsmedel omfattar ett stort antal opreciserade gärningar. Även om gärningarna främjar allvarliga brott måste hänsyn tas till att även bidrag som befinner sig i den yttersta periferin av den brottsliga verksamheten är kriminaliserade och att möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel även kommer gälla gentemot dem. Behovet av långtgående möjligheter att använda hemliga tvångsmedel kan i dessa fall starkt ifrågasättas, inte minst mot bakgrund av den risk som föreligger att lagstiftningen i praktiken kan komma att diskriminera muslimer.

Utredningen föreslår att skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och närstående samt sådana närstående inbördes ska få tas i beslag. Vid hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning riskerar en stor mängd personer, mot vilka beslutet inte riktar sig, att drabbas av integritetskränkningen. Ju större omfattning av personer som drabbas av rättighetsbegränsningen desto högre krav bör ställas på tvångsmedlens effektivitet för att regleringen ska anses proportionerlig. Det krävs således inte endast att det finns ett behov att över huvud taget få information utan även att medlen som används är till nytta, något som underströks i utredningen om hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (se SOU 2012:44 s. 478). En utredning av om dessa medel är effektiva för utredning och förhindrande av allvarliga brott har inte gjorts.

De brottsbekämpande myndigheterna får använda sig av uppgifter som vid hemlig tvångsmedelsanvändning har framkommit om annat än den brottslighet som legat till grund för tillståndet, s.k. överskottsinformation, se RB 27:23 a. Möjligheten att använda överskottsinformation vid preventiva tvångsmedel regleras i 2007 års lag om preventiva tvångsmedel 12 §. Möjligheten utvidgades markant för två år sedan (se prop. 2013/14:237). Med hänsyn till att kriminaliseringen framförallt har motiverats av islamistisk extremism (se kritiken i avsnittet ovan) finns en risk att användningen av hemliga tvångsmedel huvudsakligen kommer att riktas mot muslimer. Möjligheten att använda överskottsinformation, även sådan som tredje man har lämnat, förstärker då ytterligare bilden av en ojämn maktutövning över olika grupper i samhället. Möjligheten att använda överskottsinformation borde därför ha beaktats av utredningen

vid bedömningen av om de föreslagna möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel är proportionerliga.

I utredningen föreslås även att underrättelseskyldigheten i RB 27:31–32 inte ska gälla. När underrättelseskyldigheten infördes 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). Den enskildes möjligheter att bedöma vilket integritetsintrång denne blivit utsatt för och att rättsligt agera mot en rättsstridig åtgärd är beroende av vetskapen om att ett tvångsmedel har använts, varför underrättelseskyldigheten utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti. Vidare gäller inte reglerna om offentligt ombud i RB 27:26 vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Det innebär att personer som utsätts för övervakningen kommer att sakna rättsmedel mot missbruk då de varken kommer bli underrättade om intrånget eller ha ett ombud som övervakar dennes intressen. Dessa personer kommer alltså att befinna sig i en väldigt svag ställning gentemot det allmänna.

Normalt är en grundläggande förutsättning för användning av straffprocessuella tvångsmedel att en förundersökning har inletts. Tvångsmedelsanvändningen syftar då till att utreda eller lagföra ett visst, redan utfört, brott. Användningen av preventiva hemliga tvångsmedel har motiverats med en annan avsikt – att förhindra sådana brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena (se prop. 2015/16:78 s. 61). Med hänsyn till att de föreslagna brotten (grovt brott enligt rekryteringslagen 4 § st. 1 p. 2) består i rekrytering av någon vars gärning består i ett främjande av en annan gärning som riktar sig mot dessa samhällsvärden befinner sig brotten på ett mycket långt avstånd från det fullbordade terroristbrott som motiverat möjligheten att använda preventiva tvångsmedel. Den föreslagna regleringen kan därför inte anses proportionerlig.

Slutligen kan de tre principerna som gäller vid all tillämpning av tvångsmedel nämnas: ändamåls-, behovs-, och proportionalitetsprincipen (se t.ex. SOU 2012:44 s. 118). Det är viktigt att påpeka att rättstillämparen inte kan ”rädda” situationer som uppstår då lagstiftaren inför en oproportionerlig lagreglering. Mot bakgrund av den föreslagna lagstiftningens utformning och brister i fråga om proportionalitet och tydlighet riskerar principerna för tvångsmedelsanvändning att bli innehållslösa i den praktiska tillämpningen.

#### **Avsnitt 4.4 Olovlig värvning**

Gällande förslaget om att utöka det kriminaliserade området vid värvning till krigstjänst bör särskilt framhållas att värvningen kan utgöra en del av en politisk verksamhet. I ett demokratiskt samhälle måste denna typ av verksamhet ges ett särskilt skydd. En sådan inskränkning av den fria åsiktsbildningen och föreningsfriheten måste därmed uppfylla högt ställda krav, särskilt mot bakgrund av att själva deltagandet i krigstjänst är tillåtet enligt den humanitära rätten (s. 151).

Enligt utredningen ska lagförslaget syfta till att skydda Sveriges utrikespolitiska relationer (s. 151-152). På så sätt ges regeringens intressen företräde framför individers politiska fri- och rättigheter. Ur ett människorättsperspektiv kan det starkt ifrågasättas om detta ändamål över huvud taget kan anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vidare saknar utredningen helt analys av hur det önskade resultatet ska nås. Det nämns inte hur utvidgningen ska leda till förbättrade vänskapsrelationer med andra stater. Som framhålls i utredningen är det oklart hur många som kan omfattas av regelns utvidgade tillämpningsområde (s. 151). Det finns därmed inte något som tyder på att en utvidgning är nödvändig.

Att ändra rekvisitet ”folk” till att avse endast en person medför en betydande utvidgning av det straffbara området. Till skillnad från det som tidigare varit otillåtet, systematiserad värvning, kan den föreslagna lydelsen komma att träffa överenskommelser mellan t.ex. familjemedlemmar. Det kan innebära inskränkning av rätten till privat- och familjeliv i EKMR art. 8. Utredningen saknar överväganden utifrån det scenariot. Eftersom det saknas en analys av vilka konsekvenser utvidgningen kommer att få är det inte möjligt att bedöma om vinsterna av utvidgningen överväger rättighetsintrången och således är proportionerlig. Utan en sådan analys är förslaget oförenligt med RF och EKMR.

Dag som ovan



**Robert Hårdh**

*Executive Director*