

Stockholm den 16 mars 2020

Yttrande över utredningen *En ny terroristbrottslag*, (SOU 2019:49)

Svenska sektionen av Amnesty International, nedan Amnesty, lämnar följande synpunkter på förslagen i SOU 2019:49.

Inledning

Amnesty är inte av uppfattningen att nödvändiga åtgärder i kampen mot terrorism måste utgöras av straffrättslig utvidgning. Amnesty är inte heller av uppfattningen att, såvitt en straffrättslig utvidgning är påkallad, förslagen i utredningen är tillräckligt genomtänkta eller tillräckligt avvägda, bland annat mot bakgrund av svenska kriminaliseringsprinciper och den kritik som riktats mot tidigare betänkanden på området. Den kritik som tidigare riktats mot de lagändringar som föreslogs i SOU 2015:63 och SOU 2017:72 gäller alltså i relevanta delar även beträffande den aktuella utredningen.

Angående den föreslagna förenklingen i SOU 2019:49

Utöver den kritik som redan riktats mot bestämmelserna avseende finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa i terrorismsyfte har Amnesty inga anmärkningar rörande den förenkling som utredningen nu föreslår. Att samla bestämmelser rörande till terrorism relaterad brottslighet i en och samma lag ger inte upphov till kritik i sig. Inte heller förändringarna rörande terroristbrottets objektiva och subjektiva rekvisit föranleder kritik. Att samla lagstiftningen på ett ställe är högst positivt då det ger en bättre överblick över rättsläget.

Alla brott ska kunna betraktas som terroristbrott

Amnesty ifrågasätter emellertid motiveringen till avskaffandet av den uppräknade över vilka brottsliga gärningar som ska kunna utgöra terroristbrott.

Enligt utredningens förslag ska alla fullbordade brott och, där en sådan gärning är belagd med straff, försök till sådana brott kunna betraktas som terroristbrott, under förutsättning att det objektiva och minst ett av de subjektiva kvalificerande rekvisiten är uppfyllda. Motiveringen är att nuvarande ordning är alltför komplicerad, samt att det inte finns någon anledning att utesluta från straffansvar för terroristbrott en sådan straffbelagd gärning som begås med erforderligt uppsåt och uppfyller det objektiva rekvisitet, men inte återfinns bland de uppräknade gärningstyperna.

Amnesty vill framhålla att en godtagbar anledning till att behålla uppräknningen av brottsliga gärningar som kan omfattas av ansvar för terroristbrott, är begränsningen av framtida godtycklig lagföring.

Som utredningen konstaterar (s. 225) blir det objektiva rekvisitet avgörande för terroristbrottets tillämpningsområde. Enbart detta skulle enligt förslaget utgöra avgränsning mot annan brottslighet. Att kunna allvarligt skada grundläggande eller annars väsentliga samhällsintressen innebär enligt utredningen att gärningen ifråga ska kunna utgöra en svår påfrestning på samhället. Men det bör även, enligt den föreslagna författningskommentaren, innefatta sådana gärningar kan anses skada "väsentliga allmänintressen", samt "för medborgarna väsentliga gemensamma intressen som värnandet av det öppna och säkra samhället". Formuleringen är enligt Amnestys mening tämligen öppen och kopplar inte på något tydligt sätt till någon specifik gärning. Utredningen verkar mena att det kriminaliserade området inte utökas som en konsekvens av förslaget eftersom enbart de gärningstyper som enligt nuvarande ordning omfattas av straffansvar även i framtiden riskerar träffas av ansvar (s. 243). Amnesty är dock av uppfattningen att det finns uppenbara risker med att samtliga brott enligt lagtexten faktiskt kan utgöra terroristbrott och att det enbart är det objektiva rekvisitet, så som det föreslås vara utformat, som avgör huruvida en brottslig gärning ska anses utgöra terroristbrott.

Huvudsyftet med den nuvarande ordningen med en särskild uppräkningslista av brott som kan utgöra terroristbrott är inte uteslutande att definiera vilka brottsformer som är särskilt klandervärda för att kunna utgöra terroristbrott, utan omvänt för att begränsa straffansvaret och värna rättssäkerheten. Med utredningens förslag ligger det principiellt öppet vilka konkreta gärningar som kan bedömas omfattas av straffansvar för terroristbrott. Det öppnar på sikt upp för godtycklighet i rättstillämpningen. Att straffbudets tillämpningsområde helt bestäms utifrån med vilket syfte gärningen företas och vilken skada handlingen riskerar innebära utgör sålunda en utökande åtgärd som kräver utförligare resonemang beträffande grundläggande rättssäkerhet. Det redogörs inte i tillräcklig grad för varför en förenkling av nuvarande regelverk väger inte upp för de potentiella risker detta medför.

Folkrättsliga utgångspunkter

Bekämpning av terrorism är centralt 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. Förutom den förenkling som utredningen föreslår motiveras de kompletteringar och utvidgningar som utredningens slutbetänkande befäster av redan befintlig lagstiftning. Någon reell förankring i folkrättsliga krav på utvidgning anges däremot inte. Det finns ingen egentlig begränsning av säkerhetsrådets föreskriftskapacitet, vilket föranleder befogenhet för nationella lagstiftande organ att begränsa hur dess resolutioner ska införlivas (se EU-domstolens dom i C-402/05, Kadi och al Barakaat). Amnesty anser att utredningen mot denna bakgrund inte i tillräcklig mån redogör för varför Sveriges folkrättsliga förpliktelser nödvändiggör de utvidgningar som nu föreslås.

Förhållandet till EKMR och RF 2 kap

Som utredningen skriver innebär de föreslagna utvidgningarna av straffansvar beträffande offentlig uppmaning och utbildning ytterligare begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten i EKMR och RF 2 kap (se avsnitt 7.7.3 och 7.7.5 samt 7.14). Sådana begränsningar kräver ytterligare en bedömning. En sådan bedömning tycks dock saknas. Utredningen skriver att den föreslagna utvidgningen "omgärdas av sådana begränsningar att den är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen" (s. 299). Amnesty efterlyser här en tydligare motivering kring hur utvidgningen är förenlig med EKMR och RF 2 kap.

Därutöver efterlyser Amnesty en tydligare motivering till vad som utgör ett legitimt syfte för utbildning för att tydligare etablera avgränsningen och öka den praktiska vägledningen för domstolar.

Amnesty saknar dessutom ett barn och jämställdhetsperspektiv i utredningen gällande terrorism. Utredningen bör kompletteras med ett sådant perspektiv.

Detta yttrande är upprättat av Amnestys grupp för internationella straffrättsliga frågor i samråd med sektionens sekretariat.

Anna Lindenfors

Amnesty International

Svenska sektionen

