

Dnr Ju2019/03942/L5  
Justitiedepartementet

## YTTRANDE ÖVER EN NY TERRORISTBROTTLAG (SOU 2019:49)

### SAMMANFATTNING

Bekämpning av terrorism som ett led i att säkerställa invånarnas säkerhet är centralt ur ett människorättsperspektiv. Lagstiftningen på området behöver vara effektiv samtidigt som den respekterar grundläggande mänskliga rättigheter. Civil Rights Defenders är därför positiv till syftet med den aktuella utredningen och välkomnar att regeringen vidtar åtgärder för att nå en mer heltäckande och översiktlig strafflagstiftning. Att förenkla lagstiftningen och göra den mer lättillgänglig och därmed öka rättssäkerheten och förutsebarheten är viktigt ur ett människorättsperspektiv. Civil Rights Defenders tillstyrker därför förslaget om att samla den nuvarande lagstiftningen om straffansvar inom området i en lag.

Civil Rights Defenders anser dock att förslag som syftar till att förenkla lagstiftningen och utvidga och det straffbara området måste grundas på en djupgående och nyanserad analys av hur sådana förändringar kan komma att inskränka på den enskilde individens mänskliga rättigheter. Trots att vissa avvägningar gjorts och att mänskliga rättigheter fått ett visst utrymme i utredningen innehåller inte förslaget i sin helhet en tillfredsställande och tillräckligt djupgående människorättsanalys. Civil Rights Defenders avstyrker därför förslag som innebär en mer utvidgad kriminalisering på området. Att människorättsanalysen inte är mer omfattande och djupgående är anmärkningsvärt med tanke på lagstiftningens påverkan på detta område och att utredningen särskilt syftade till att stärka skyddet för grundläggande mänskliga rättigheter.

### ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har tidigare yttrat kritik mot utredningarna Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35), Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63), Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40), Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62), Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72), Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) och Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (SOU 2018:65).

En del av denna kritik har varit att lagstiftningen är svår att överskåda och Civil Rights Defenders har därför efterfrågat en övergripande utredning gällande terroristlagstiftningen i sin helhet. Den aktuella utredningen uppfyller det behovet som sådant och därmed tillstyrker Civil Rights Defenders förslaget på en samlad lagstiftning på området.

Civil Rights Defenders har i tidigare remissyttranden också pekat på behovet av att göra en analys av lagstiftningens sammantagna påverkan på mänskliga rättigheter. Det var därför positivt att regeringen i kommittédirektiven särskilt underströk att detta perspektiv skulle beaktas och att utredningens förslag skulle vara förenliga med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i svensk grundlag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden. Förslaget motiveras av att människor tryggt ska kunna röra sig fritt, delta i sammankomster, uttrycka sin åsikt och bära religiösa symboler utan rädsla att utsättas för hot och våld. Trots tydliga kommittédirektiv och utredningens uttalade föresats har utredningen inte tillräckligt uppmärksammat och försökt eliminera förslagets negativa konsekvenser ur ett människorättsperspektiv och viktiga aspekter har delvis och ibland helt utelämnats. Civil Rights Defenders menar att en djupare analys och större fokus behöver läggas på att säkerställa att sådan effektivisering inte sker på bekostnad av grundläggande fri- och rättigheter.

### **EN GENERELL FÖRENKLING OCH UTVIDGNING AV TERRORISTBROTT**

I frånvaro av en mer ingående människorättsanalys, motsätter sig Civil Rights Defenders utredningens förslag att slopa uppräkningsavdelningen av terroristbrott (7.3.5) och att de som behålls i uppräkningsavdelningen föreslås förenklas och utvidgas (7.7.3 och 7.7.5). Utredningen påpekar att endast de för samhället farligaste gärningarna ska omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde vilket inte är förenligt med en utformning av lagen som innebär att alla brott ska kunna utgöra terroristbrott. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är en lättöverskådlig lag viktig men denna lättöverskådlighet får inte gå ut över legitimitets- och förutsebarhetsprincipen. Här krävs istället tydligare definitioner och konkreta gränsdragningar för vilka handlingar som ska kunna straffbeläggas som terroristbrott. Enligt Civil Rights Defenders är det därför att föredra att lagen såsom tidigare tydligt anger vilka brott som kan utgöra terroristbrott och att denna uppräkningsavdelning så som tidigare ska omfatta de allvarliga brotten.

På samma sätt anser Civil Rights Defenders att en generellare reglering av vilka hjälpmedel som ska anses som kvalificerade (7.7.5) inte bör ske då det skulle kunna resultera i oförutsebara och oönskade straffbeläggningar i framtiden.

### **DEFINITION AV TERRORISTORGANISATION OCH SÄRSKILT ALLVARLIG BROTTSLIGHET (7.4, 7.5)**

Civil Rights Defenders är positivt till avsikten att tydliggöra straffansvaret genom att definiera centrala begrepp som terroristorganisation och särskilt allvarlig brottslighet. Angående särskilt allvarlig brottslighet förstår vi den komplexa situation som beskrivs i utredningen. Civil Rights

Defenders anser därför att det är en god avvägning att behålla uppräkningsmetoden då denna metod blir den tydligaste ur legalitets- och förutsebarhetsprincip.

Gällande definieringen av begreppet terroristorganisation anser Civil Rights Defenders däremot att den alltför breda definitionen av terroristbrott leder till att begreppet terroristorganisation i sin tur också blir för vid och inte tillräckligt konkretiserad. Det innebär svårigheter när det kommer till gränsdragningar som i sin tur riskerar att leda till godtyckliga bedömningar.

### **SKÄRPSTA STRAFFSKALOR (7.9.2)**

Civil Rights Defenders avstryker förslaget om införandet av en generell straffskärpningsgrund (7.11). Då förslagets tillämpningsområde redan är för brett anser vi att ytterligare generaliseringar inte är på sin plats ur ett proportionalitets- och legitimitetsperspektiv.

Civil Rights Defenders har tidigare kritiserat påföljdskonstruktionen vid terroristbrott och den straffskärpning som skett i samband med tidigare införande och utvidgande av terroristbrott. Utredningen påpekar att lagföringsunderlaget är begränsat och att viss försiktighet därför är påkallad vid förändring av de befintliga straffskalorna. Här håller vi med och motsätter oss av det skälet förslaget om skärpta straffskalor i avsaknad av ett lagföringsunderlag som ger tydligt stöd för en sådan åtgärd. Enligt utredningen ska endast de för samhället farligaste gärningarna omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde och dessa brott besitter redan höga straffvärden. Att straffskalan i fråga måste följa utvecklingen då andra straff skärpts räcker inte som motivering, särskilt inte utan en grundläggande människorättsanalys. För den enskilde kan följderna skilja sig betydligt beroende på om ett brott definieras som ett terroristbrott eller inte. I kombination med otydligheten i fråga om vad som definieras som ett terroristbrott, att flera straffbelagda handlingar ligger långt ifrån den fullbordade terrorhandlingen och risken för godtyckliga bedömningar kan alltför stora skillnader i straffsatser vara olyckligt.

### **FÖRSLAGETS FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER (7.14)**

Civil Rights Defenders uppskattar att detta område fått en egen rubrik och genomgången av grundlag och internationellt bindande åtaganden i förhållande till mänskliga rättigheter. Vi anser däremot att tillhörande analys brister i omfattning och nyansering resonemang.

Terroristbrottslagstiftningen inskränker grundläggande fri- och rättigheter inom en rad områden så som personers yttrandefrihet, rörelsefrihet, informationsfrihet, föreningsfrihet och rätten till privatliv. Utredningen uppmärksammar att begränsningar av mänskliga rättigheter endast är godtagbara i vissa fall och motiverar legitimiteten i föreslagna begränsningar med att återkommande hänvisa till att tidigare bestämmelser har bedömts som förenliga med de grundläggande fri- och rättigheterna. Utredningens förhållningssätt i denna del är mycket problematiskt eftersom tidigare analyser brustit i människorättsperspektiv och -analys och som Civil Rights Defenders tidigare påpekat är det nödvändigt att analysera den påverkan på mänskliga rättigheter som den samlade lagstiftning på området har. Regeringens

kommittédirektiv är också tydliga med att utredningen förväntas göra en egen bedömning i frågan. Vi vill därför trycka på behovet av självständiga motiveringar och en mer ingående människorättsanalys av området i sin helhet.

Utredningens förslag innebär att handlingar som typiskt sett är lagliga och som inte negativt inverkar på andra människor och deras rättigheter straffbeläggs i ännu större utsträckning än tidigare, till exempel vad gäller att söka utbildning och samla in pengar. I dessa fall är det den subjektiva avsikten som gör handlingen kriminell och inte huruvida handlingen faktiskt resulterat eller riskerat att resultera i en terroristgärning. Förslaget ligger därmed nära en kriminalisering av den fria tanken. Det är ett intrång i den enskilde individens mänskliga rättigheter som ligger långt ifrån den svenska rättstraditionen.

Utredningen menar att de inskränkningar i mänskliga fri- och rättigheter som görs kan motiveras utifrån proportionalitets- och legitimitetsprincipen, men de resonemang som utredningen för fram som grund för detta kan enligt Civil Rights Defenders mening inte anses utgöra tillräckligt starka skäl för föreslagna inskränkningar. Exempelvis motiveras en kriminalisering av den typiskt sätt lagliga handlingen att söka kunskap med att detta kan stärka övertygelsen om att begå brott och att det allvarliga hotet mot Sverige kan komma att uppstå redan vid självstudier. Straffbeläggande av denna typ av handlingar som ligger långt från den fullbordade terroristhandlingen kan ur ett människorättsperspektiv inte anses vara proportionerligt, särskilt inte med hänsyn till terroristbrottens höga straffvärde.

### **BEHOV AV UTTRYCKLIGA MÄNNISKORÄTTASPEKTER I LAGEN (7.15)**

Civil Rights Defenders anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att säkerställa att inte lagstiftningen tillämpas på ett sätt som står i strid med bindande människorättsnormer. Ett steg i rätt riktning vore att i lagen (likt artikel 141 i Belgiens strafflagstiftning) uttryckligen ange att inget i lagstiftningen ska tolkas som att det begränsar eller hindrar de grundläggande rättigheterna eller friheterna, eller liknande. Artikel 23.1 i EU:s terrorismdirektiv understryker att direktivet inte medför någon ändring i fråga om de skyldigheter att respektera grundläggande rättigheter och rättighetsprinciper. Civil Rights Defenders finner att nuvarande och föreslagna terroristlagstiftning riskerar att göra just detta, varför vore det önskvärt med ett förtydligande i lagstiftningen.

### **UNIVERSIELL JURISDIKTION FÖR SAMTLIGA BROTT (8)**

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag att universell jurisdiktion ska gälla vid samtliga brott istället för endast vissa mot bakgrund av att förslaget inte är tillräckligt analyserat utifrån perspektiven nödvändighet, effektivitet och proportionalitet.

### **HEMLIGA- OCH PREVENTIVA TVÅNGSMEDEL (9)**

I och med förslagets utvidgning av vilka handlingar som kan utgöra terroristbrott innebär detta också en utvidgning av vilka brott som kommer kunna motivera hemliga- och preventiva tvångsmedel, vilket Civil Rights Defenders avstyrker. Civil Rights Defenders har tidigare

uppmärksammat problematiken kring de rättighetsinskränkningar som kan aktualiseras kopplat till hemliga- och preventiva tvångsmedel i förhållande till de föreslagna brotten. Möjligheten till hemliga- och preventiva tvångsmedel är generellt problematisk utifrån ett människorättsperspektiv då de öppnar för möjligheten för staten att allvarligt inskränka på den enskildes integritet vilket bör ske högst restriktivt. Detta blir än mer problematiskt när begreppet terroristbrott utvidgas på sätt som föreslås av utredningen och även omfattar handlingar som ligger långt ifrån den fullbordade terroristhandlingen.

### **RISK FÖR ETNISK PROFILERING**

Utredningen menar att hotet mot Sverige och landets intressen främst kommer från våldsbejakande islamistiska aktörer. Denna fokusering på en viss typ av terrorism speglar sig även i praxis då majoriteten av rättsfallen på området har rört islamistisk terrorism. Ett sådant fokus i lagstiftningsarbetet är problematiskt, inte minst för att även andra grupperingar i samhället har ett våldskapital som kan användas för terrorism. Dessutom leder ett sådant ensidigt fokus på en viss typ av terrorism till att vissa grupper i samhället misstänkliggörs. Civil Rights Defenders har i sin rapport Slumpvis utvald (2017) visat att personer med en annan etnisk bakgrund än svensk regelbundet utsätts för etnisk profilering i Polismyndighetens arbete. Vi har i tidigare remissyttranden över utredningar om lagstiftning på terrorismområdet uttryckt oro för att lagarna kan komma att användas på ett godtyckligt sätt och leda till etnisk profilering. Även det nu aktuella förslaget innebär en sådan risk.

Civil Rights Defenders har tidigare efterfrågat utvecklade resonemang som knyter an till att vissa etniska grupper misstänkliggörs i större grad än andra utifrån föreställningar om hur terrorism tar sitt uttryck och av vem brotten begås. Enligt utredningen ska terroristlagstiftning vara avsedd att skydda grundläggande samhällsintressen från allvarliga angrepp som utförs och som på ett eller annat sätt påverkar samhällsutvecklingen. Detta täcker mycket mer än islamistisk extremism men praktiken pekar på att det bara är viss typ som bör bekämpas. Det är av yttersta vikt att den föreslagna lagstiftningen inte ger utrymme för tolkningar som leder till godtycklig rättstillämpning och till att inte all sorts terrorism bekämpas i praktiken. Dessa resonemang saknas även i den aktuella utredningen och är därför något vi fortsatt efterfrågar.

### **ÖVRIGA SYNPUNKTER**

Civil Rights Defenders vill särskilt framhålla 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. 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, i samband med den utveckling som skett på området de senaste åren, kan uppfattas som symbolisk snarare än brottsreducerande vilket kan undergräva förtroendet för rättssystemet samtidigt som den inte nödvändigtvis gagnar bekämpandet av terrorism.

Remissvaret har beretts av Beatrice Zettergren.

Stockholm som ovan,

*John Stauffer*  
Chefsjurist