



REMISSYTTRANDE

Datum
2015 -09- 21

Dnr
4329-15-80
Aktbilaga 2

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
103 33 STOCKHOLM

Ju.L5@regeringskansliet.se

Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63) *(Departementets diarienummer Ju2015/05069/L5)*

Justitiekanslern har granskat förslagen i betänkandet utifrån de synpunkter som Justitiekanslern främst har att beakta, men inte i detalj granskat den lagtekniska utformningen av förslagen. Genomgången, som har skett med utgångspunkt i att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) är folkrättsligt bindande för Sverige, ger anledning till följande synpunkter.

Grundlagsskyddade rättigheter m.m.

En självklar utgångspunkt är att de grundläggande rättigheterna enligt regeringsformen (RF) måste värnas. För att upprätthålla respekten för lagarna och för att undvika stötande resultat är det emellertid också viktigt att det kriminaliserade området följer samhällsutvecklingen och är anpassat till verkligheten. Om det finns ett behov av att förändra de straffrättsliga bestämmelserna för att bättre möta rådande förhållanden måste regleringen utformas med noggrant beaktande av såväl grundlagarnas krav som Europakonventionens fri- och rättighetsreglering.

Förslagen innebär inskränkningar av vissa grundlagsskyddade rättigheter, liksom vissa fri- och rättigheter enligt Europakonventionen (yttrande- och informationsfrihet, rörelsefrihet och föreningsfrihet). Även EU-rättens regler och principer om fri rörlighet berörs (s. 89 ff.)

På ett övergripande plan gör jag inte någon annan bedömning än den utredningen har redovisat i fråga om begränsningarnas legitima syfte och proportionalitet (s. 89–92). Bedömningen stämmer i relevanta delar också överens med de överväganden som har gjorts i tidigare lagstiftningsarbeten. Att den föreslagna regleringen innebär inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter bör emellertid medföra att alla förslag övervägs med särskilt stor noggrannhet.

I grunden handlar detta om politiska ställningstaganden. Justitiekanslerns uppgift är att överväga förslagets laglighet och överensstämmelse med våra konstitutionella principer. Jag har mot den bakgrunden följande synpunkter på de nu framlagda förslagen.

En ny straffbestämmelse om att motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet (avsnitt 7.2.1)

Utredningens förslag om att kriminalisera mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet förutsätter för straffansvar dels att det ska finnas en utbildare och att någon form av kontakt ska ha förekommit mellan denne och eleven, dels att läraren som utgångspunkt har insikt om att de instruktioner som han eller hon förmedlar till eleven är avsedda att användas av denne för särskilt allvarlig brottslighet (s. 101 f.). Enligt min mening framstår den föreslagna straffbestämmelsen som mycket svår att tillämpa i praktiken.

Som utredningen påpekar kan det vara svårt att identifiera läraren och att styrka dennes vetskap om vad eleven avser att använda utbildningen till. Dessutom inger lagstiftningstekniken vissa betänkligheter ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Att för straffansvar uppställa ett krav på att någon annan person än den för brottet misstänkte har en viss insikt är möjligen en befogad avgränsning av det straffvärda området. Det framstår likväl som en annorlunda utformning av en straffbestämmelse att straffansvaret ska vara beroende av insikten hos någon annan än den misstänkte. Det kan diskuteras om bestämmelsen lever upp till de krav som inom straffrätten måste ställas på legalitet och förutsebarhet.

En annan sak är att det torde bli svårt att fullgöra beviskraven med den föreslagna bestämmelsen. Jag delar utredningens bedömning på s. 97 att det i ett enskilt fall kan vara svårt att utreda huruvida en gärning, t.ex. en resa för att ta emot utbildning för terrorism, har begåtts med den särskilda avsikt som krävs för straffansvar och att det framför allt kan vara svårt att skilja en sådan gärning från andra gärningar som företas med avsikter som är legitima enligt den internationella humanitära rätten. Det ligger i sakens natur att ett avgränsningsrekvisit sådant som det aktuella inte kan utformas på ett så precist sätt att praktiska gränsdragnings- och tillämpningsproblem helt undviks. Som jag återkommer till senare finns det dock anledning att överväga om en samordning av lagstiftningsarbetet på området skulle bidra till större klarhet, exempelvis vad gäller vilka avsikter som faktiskt faller inom det kriminaliserade området.

Förslaget väcker också frågan om varje aktivt agerande från den s.k. eleven faller inom det straffbara området. Som exempel kan nämnas mottagande genom att öppna ett e-postmeddelande med instruktioner. Kravet på mottagarens avsikt att använda instruktionerna för särskilt allvarlig brottslighet är avsedd att begränsa det kriminaliserade området på ett sätt som innebär att icke straffvärda gärningar kommer att falla utanför detta. Det framstår som uppenbart att svåra gränsdragningar och bevisvårigheter kan uppkomma.

Mot den angivna bakgrunden kan möjligheterna till lagföring väntas bli begränsade. Värdet av den föreslagna kriminaliseringen kan därför ifrågasättas och bör ytterligare noga övervägas.

Som utgångspunkt har jag inte några synpunkter på utredningens bedömning att avsikten med gärningen kan motivera den inskränkning i informationsfriheten som den föreslagna bestämmelsen innebär. För att en sådan inskränkning ska vara motiverad bör det emellertid också förutsättas att den föreslagna bestämmelsen i praktiken kan förväntas tillgodose det avsedda ändamålet – att förhindra den ökade risk för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som mottagande av denna typ av utbildning gör.

En ny straffbestämmelse om resor i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet (avsnitt 7.2.2)

Även om det inte är en grundlagsskyddad rättighet att återvända till sitt hemvistland, kan det ifrågasättas om det finns tillräckligt starka skäl för att gå utöver resolutionens krav när det gäller resor till en persons hemvistland. Enligt min mening är utredningens skäl för att kriminalisera även sådana resor (s. 112 f.) inte tillräckliga för att vara övertygande.

Jag noterar särskilt de synpunkter som har framförts från Säkerhetspolisen och som i korthet innebär att en kriminalisering som följer resolutionens krav kan försvåra det brottsförebyggande arbete som Säkerhetspolisen bedriver (s. 108 f. och 178 ff.). Det är synpunkter som ytterligare bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

En ny straffbestämmelse om resor i avsikt att ge eller motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet och en ny straffbestämmelse om finansiering av terrorismresor (avsnitt 7.2.3 och 7.2.4)

De synpunkter som ovan framförts med anledning av utredningens förslag om en ny straffbestämmelse om att motta utbildning för särskilt allvarlig brottslighet har relevans även i dessa delar. Detsamma gäller vad jag har anfört ovan i anslutning till frågan om en ny straffbestämmelse om resor i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet.

En straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer (avsnitt 8.5.2)

Som utredningen konstaterar (s. 147) får föreningsfriheten under vissa starkt begränsade omständigheter begränsas genom lag (2 kap. 20 och 24 §§ RF). Vidare konstaterar utredningen att föreningsfriheten innefattar en frihet att gemensamt verka inom ramen för en sammanslutning och att ett straffbeläggande av finansiering av en sammanslutning av personer kan påverka dess möjligheter att bedriva verksamhet. Enligt utredningen kan det emellertid inte anses utgöra ett sådant hinder för verksamheten att det därigenom utgör en inskränkning i föreningsfriheten enligt RF. Den föreslagna bestämmelsen kan, enligt utredningen, inte heller anses stå i strid med föreningsfriheten enligt Europakonventionen (s. 158 f.).

Något närmare resonemang om hur utredningen kommer fram till dessa slutsatser förs dock inte. En tydligare redovisning av vilka överväganden utredningen har gjort i denna del krävs för att kunna godta utredningens slutsatser och bör komma till stånd inom ramen för den fortsatta beredningen av ärendet.

Enligt min mening kan det väntas bli svårt att fullgöra beviskraven när det gäller huruvida en överföring eller en utbetalning kan anses rättsstridig. Samtidigt är det förstås uteslutet att alla former av betalningar ska omfattas av straffansvar.

Hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet (avsnitt 9)

Som Justitiekanslern har betonat i flera tidigare remissyttranden¹ är det av stor vikt att användningen av hemliga tvångsmedel är rättsligt reglerad och att denna reglering utformas med noggrant beaktande av grundlagarnas krav och Europakonventionens fri- och rättighetsreglering. Vid en avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning (innefattande behovet av att upprätthålla den allmänna säkerheten) mot den grundlagsskyddade rätten till personlig integritet är det sålunda av utomordentligt stor vikt att tvångsmedelsanvändning endast tillåts i de fall där den framstår som nödvändig, proportionell och försvarlig i ett demokratiskt samhälle.

Jag har inte något att invända mot utredningens analys i frågan om behovet och nyttan av en sådan utvidgning av tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel som utredningen föreslår. Proportionalitetsaspekten, varvid även den enskildes integritet måste beaktas, bör dock övervägas på ett tydligare sätt i det fortsatta beredningsarbetet.

Övrigt

Av det nu remitterade betänkandet framgår att utredningen, enligt tilläggsdirektiv den 17 juni 2015, bl.a. ska analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott (Dir. 2015:61).

Utredningens fortsatta arbete har, såvitt jag kan bedöma, betydelse även för vissa av de nu remitterade frågorna. Det finns skäl att anta att utredningen kommer att ha anledning att återkomma till frågan om förhållandet till internationell humanitär rätt och viss annan bindande folkrätt. Bedömningen av dessa frågor synes i dagsläget vara förenad med viss osäkerhet (s. 92–

¹ Se t.ex. Justitiekanslerns remissyttranden den 30 september 2005 beträffande departementspromemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21), den 8 december 2005 beträffande delbetänkandet Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38) och promemorian Hemliga rumsavlyssning, den 15 augusti 2011 beträffande polismetodutredningens slutbetänkande Särskilda spaningsmetoder (SOU 2010:103) samt den 26 oktober 2012 (SOU 2012:44) beträffande betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.

97), vilket och för sig är förståeligt med hänsyn till frågornas komplexitet. Som det får uppfattas kan även frågan om att gå längre än vad resolutionen kräver i frågan om avsikten med en resa bli föremål för övervägande inom ramen för den fortsatta utredningen (jfr s. 114). Tilläggsuppdraget innebär vidare att utredningen kan få anledning att ta ställning till hur begreppet terroristorganisation bör definieras (s. 152 f.). Även den frågan torde ha relevans för utredningens överväganden inom ramen för det nu redovisade uppdraget.

Jag har förståelse för att det har bedömts angeläget att skapa en reglering på området. Det framstår emellertid som mindre lämpligt och knappast ändamålsenligt att införa straffbestämmelser beträffande förhållanden som kan behöva övervägas ur ett bredare perspektiv och som redan nu är föremål för en pågående rättslig analys och utredning. Genom att samordna lagstiftningsarbetet skulle det skapas bättre förutsättningar för en rättssäker och konsekvent men även effektiv lagstiftning på området.


Anna Skarhed


Carin Häckter