

Dnr Ju2022/01335  
Justitiedepartementet

# STRAFF FÖR DELTAGANDE I EN TERRORISTORGANISATION (DS 2022:6)

## SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om straff för deltagande i en terroristorganisation mot bakgrund av de inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter som förslagen innebär.

Civil Rights Defenders anser till skillnad från utredningen inte att de rättighetsinskränkningar som förslaget innebär är proportionerliga och nödvändiga. Den föreslagna straffbestämmelsen är dessutom inte tillräckligt väl avgränsad och får därigenom ett alltför vidsträckt tillämpningsområde och strider därmed även mot legalitetsprincipen. Det finns en uppenbar risk att tillämpningen av lagstiftningen träffar även handlingar som inte är straffvärda. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel innebär också potentiellt att en stor grupp människor riskerar att bli föremål för intrång i privatlivet.

## ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Att bekämpa terrorism och motverka risken för terrorattentat som ett led i att säkerställa invånarnas säkerhet är ur ett människorättsperspektiv centrala uppgifter för en stat. Terrorism handlar om brottslighet som är synnerligen allvarlig och systemhotande till sin natur och det är viktigt att brottsbekämpande myndigheter har möjligheter att på ett effektivt sätt agera mot sådan brottslighet. Det är dock viktigt att lagändringar och andra åtgärder som vidtas grundas på en djupgående och nyanserad analys av hur dessa kan komma att inskränka enskildas mänskliga rättigheter och rättsstatens principer samt konsekvenserna för samhället på längre sikt. 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.

Civil Rights Defenders ser internationellt hur lagstiftning mot terrorism motsvarande den som utredningen lägger fram används för att tysta dissidenter och människorättsförsvare och försvaga civilsamhället. När internationell kritik riktas mot denna praktik blir svaret från dessa regimer att de på ett legitimt sätt bekämpar terrorism. Även om Sverige som ett demokratiskt land inte kan jämföras med dessa länder är den utveckling vi ser över tid med en alltmer vidsträckt lagstiftning som utvidgar det straffbara området, ökar möjligheterna till hemliga tvångsmedel och inskränker mänskliga rättigheter i syfte att bekämpa terrorism oroande. Det föreslagna deltagandebrottet är ytterligare ett steg i den riktningen. Krav har också höjts från Säpo om att ytterligare vidga det straffbara området genom att förbjuda åsiktsyttringar till stöd

för terroristorganisationer, vilket skulle innebära långtgående inskränkningar i åsiktsfriheten, yttrandefriheten och demonstrationsfriheten. Riskerna med den utveckling vi ser ska inte underskattas. Det är också viktigt att inse att även stabila demokratier inte är immuna mot den typ av utveckling i en auktoritär riktning som vi ser i många andra länder, även inom EU. Om vi i Sverige inte förmår stå emot en sådan utveckling kan lagstiftning som den föreslagna som innebär långtgående kriminalisering och inskränkningar av rättigheter i en framtid tolkas och tillämpas på ett helt annat sätt än vad som ursprungligen var avsikten.

Civil Rights Defenders har tidigare yttrat kritik mot utredningarna: 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), Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (SOU 2018:65), Yttrande över en ny terroristbrottslag (SOU 2019:49) och Yttrande över föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).

## **NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG**

Civil Rights Defenders har i tidigare remissyttranden varit kritisk till att utredningarna inte tillräckligt ingående analyserat förslagets påverkan på mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Det är därför positivt att utredningen DS 2022:6 betonat vikten av att en nödvändig begränsning måste utformas på ett sådant sätt att den utgör ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter. Utredaren har i delar analyserat och fört ingående resonemang kring förslagets förenlighet med såväl regeringsformen som med Europakonventionen och den internationella humanitära rätten. Det är också positivt att utredaren försökt att utformat förslaget så att det inte får oönskade effekter på handlingar och situationer som inte är straffvärda. Trots detta menar Civil Rights Defenders att utredningen inte tillräckligt uppmärksammat och försökt eliminera förslagets negativa konsekvenser ur ett människorättsperspektiv.

De lagändringar som föreslås i utredningen innebär begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrandefriheten, föreningsfriheten, informationsfriheten och rätten till privatliv. Enligt såväl Regeringsformen som Europakonventionen får inskränkningar i dessa rättigheter endast ske om det är proportionerligt och nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Civil Rights Defenders håller därvid inte med utredningens slutsats att inskränkningarna kan motiveras utifrån proportionalitets- och legitimitetsprincipen. Civil Rights Defenders har svårt att se att en ytterligare utvidgning av det straffbara området är nödvändig eftersom många av de handlingar som skulle omfattas av deltagarbrottet redan idag är straffbelagda.

### **Deltagandebrottets avgränsningar**

Civil Rights Defenders menar att definitionerna av begreppen terroristbrott och terroristorganisation och deltagande innebär att lagstiftningen riskerar att träffa alltför brett och också omfatta organisationer vars verksamhet inte är straffvärd. Det aktuella förslaget om kriminalisering av deltagande i terroristorganisation bygger på terroristbrottslagens definitioner av terroristorganisation respektive terroristbrott. I den nu aktuella utredningen och i förarbetena till terroristbrottslagen anges att lagstiftningen ger utrymme för att vid tillämpningen undanta motståndsrörelser som i totalitära stater verkar för ett demokratiskt samhälle. Hur denna avvägning ska göras framgår dock inte av utredningen. Det är också en brist att detta inte reglerats i lagstiftningen och att det helt faller på domstolarna att göra de svåra överväganden som krävs. Beroende på hur lagstiftningen tillämpas finns det alltså en

risk att både frihetsrörelser och dess supportrar kan komma att omfattas av lagens straffbestämmelser. Många av de politiska flyktingar som tagit sin tillflykt till Sverige engagerar sig fortfarande till stöd motståndsrörelser i sina hemländer och skulle i princip kunna bli åtalade för deltagandebrottet. Lagens vida tillämpningsområde skapar också ett utrymme för påtryckningar från andra stater på Sverige att tillämpa lagstiftningen i förhållande till vissa organisationer och individer, kanske även sådana som skulle kunna vara föremål för undantag. Att det kan finnas en önskan från andra stater att påverka svensk rättstillämpning i förhållande till terrorism har blivit tydligt i samband med Sveriges ansökan om medlemskap i Nato.

Det föreslagna deltagandebrottet omfattar personer som verkar på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Straffbestämmelsen skulle därigenom omfatta en lång rad olika och vitt skilda handlingar, också handlingar som ligger mycket långt ifrån den fullbordade terroristhandlingen, inklusive många handlingar av helt vardaglig karaktär såsom matlagning och barnpassning. Enligt Civil Rights Defenders mening bör kriminalisering av sådana handlingar av helt vardaglig karaktär generellt undvikas. Det är dock positivt att förslaget innehåller ett specifikt undantag och en ventil för handlingar som kan anses vara försvarliga. Det är dock en brist att den föreslagna lagen inte tydligare definierar vilken typ av handlingar undantaget är tänkt att omfatta.

### **Offentlig uppmaning till deltagandebrottet**

Utredningen föreslår en utvidgning av tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om offentlig uppmaning så att även deltagarbrottet ska omfattas, vilket innebär en inskränkning i yttrandefriheten och informationsfriheten. Enligt Civil Rights Defenders mening är utredningens överväganden inte tillräckligt ingående för att kunna dra slutsatsen att denna rättighetsinskränkning är nödvändig och proportionerlig. Utredningen saknar också tydliggöranden av vilka yttranden som ska anses falla in under det straffbara området och vilka som inte gör det. Denna otydlighet riskerar att leda till att personer undviker även handlingar och uttryck som inte är avsedda att träffas av straffbestämmelsen och därigenom avstår från att fullt ut utnyttja sina rättigheter.

### **Hemligt tvångsmedel**

Civil Rights Defenders har i tidigare remissyttranden uppmärksammat problematiken kring de rättighetsinskränkningar som kan aktualiseras kopplat till hemliga tvångsmedel i förhållande till terroristlagstiftningen. Mot bakgrund av vad som angivits ovan om det föreslagna deltagandebrottets vida och otydliga tillämpningsområde riskerar en stor grupp människor att bli föremål för intrång i privatlivet genom hemlig avlyssning eller andra tvångsmedel. Underrättelseskyldigheten i RB 27:31-32 utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti. Vid införandet av underrättelseskyldigheten 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). En förutsättning för att den enskilde ska kunna bedöma vilket identitetsintrång denne blivit utsatt för samt möjligheten att rättsligt agera mot en rättsstridig åtgärd är just vetskapen om att ett tvångsmedel har använts. Civil Rights Defenders är därför kritisk till att utredningen föreslår att underrättelseskyldigheten inte ska gälla för deltagandebrottet.

### Avslutande synpunkter

Utvecklingen när det gäller lagstiftning ämnad att motverka och bekämpa terrorism har utvecklats snabbt och åt det restriktiva hållet. Samtidigt saknas en analys av huruvida åtgärderna faktiskt givit önskad effekt. Som framhållits ovan är det en oroande utveckling och Civil Rights Defenders vill särskilt understryka vikten av att noggrant analysera vad de föreslagna åtgärderna kan få för konsekvens för rättssäkerheten och respekten för de mänskliga rättigheterna. 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. Den nu föreslagna lagstiftningen sammantaget 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 Frida Falck.

Stockholm som ovan,

*John Stauffer*  
Chefsjurist