

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49)**

(Ju2019/03932/L5)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet En ny terroristbrottslag. Jag får med anledning av det föra fram följande.

Inledning

Inledningsvis vill jag understryka att jag ställer mig bakom grundtanken att samla straffansvaret för terroristbrott och brott med anknytning till terrorism i ett regelverk. Det bör medföra att området blir lättare att överblicka och kan bidra till en enklare tillämpning. Det arbete som ligger till grund för utredningens förslag framstår som gediget. Jag anser dock att förslaget innehåller vissa otydligheter och i delar är alltför långtgående. Ett stort ansvar för tolkning av bestämmelserna läggs på rättstillämpningen. Mina synpunkter, som följer lagtextens disposition, utvecklas i det följande.

Särskilt allvarlig brottslighet (avsnitt 7.4)

Begreppet ”särskilt allvarlig brottslighet” och bestämmelser med anknytning till det finns idag i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Regleringen har utformats för att säkerställa att straffansvaret enligt dessa lagar ska träffa det som utgör terroristbrott enligt finansieringskonventionen, terrorismkonventionen och terrorismdirektivet.

I den nu föreslagna 2 § finns inte, förutom i punkten 6, något rekvisit som knyter an till terrorism. Följden blir en omfattning som måste vara oavsiktligt bred. Förslaget riskerar att få långtgående konsekvenser då begreppet ”särskilt allvarlig brottslighet” används genomgående. I avsaknad av något kvalificerat rekvisit som anknyter till terrorism kan det ifrågasättas om inte förslaget innebär att det t.ex. blir straffbart enligt 6 § 1 att såsom finansiering av terrorism tillhandhålla pengar med avsikt att de ska användas för att begå mordbrand, dvs. utan någon som helst koppling till terrorism. Det är tveksamt om detta varit utredningens avsikt.

Typiskt sett är det en förenklande metod att, så som utredningen har gjort, hänvisa till svenska brott och inte till olika internationella konventioner. I den meningen är förslaget välkommet. Dock kan det ifrågasättas om inte i vart fall några av konventionsartiklarna som nuvarande reglering om ”särskilt allvarlig brottslighet” hänvisar till har ett snävare tillämpningsområde än de brott enligt svensk rätt som föreslås ersätta dessa. Enligt den s.k. terroristbombningskonventionen (art. 2.1) ska det vara brottsligt att rättsstridigt och uppsåtligt leverera, placera, avlossa eller spränga ett sprängämne eller annan livsfarlig anordning i, in i eller mot en allmän plats, en statlig eller annan offentlig anläggning, allmänt transportsystem eller infrastruktur anläggning med uppsåt att orsaka dödsfall eller allvarlig kroppsskada, eller med uppsåt att orsaka allvarlig förstörelse av sådan plats, anläggning eller system, om förstörelsen leder till eller är ägnad att leda till betydande ekonomisk skada. Enligt utredningen kan hänvisningen ersättas med hänvisningar till mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, grovt sabotage och spridande av gift eller smitta, grovt brott. Någon närmare analys av hur dessa brott uppfyller rekvisiten som uppställs i konventionen ges inte. Framförallt för brottet mordbrand uppställs inte några rekvisit vad gäller exempelvis dess måltavla.

Det slutresultat som uppräknigen i 2 § torde innebära är vidare att t.ex. brottet mord inte kommer att anses som ”särskilt allvarlig brottslighet”, såvida brottet inte omfattas av punkterna 3 eller 6. Förslaget att hänvisa till de uppräknade svenska brotten utan att generellt knyta an till de särskilda rekvisiten för terrorism medför enligt min mening en oklarhet.

Mot denna bakgrund anser jag att det, med beaktande av det som följer av de internationella konventioner som Sverige är bunden till, finns skäl att i den fortsatta beredningen överväga ytterligare förtydliganden av vad som utgör ”särskilt allvarlig brottslighet”.

Terroristorganisation (avsnitt 7.5)

Sedan betänkandet överlämnades har nya regler om samröre med en terroristorganisation trätt i kraft (prop. 2019/20:36, SFS 2020:14 med ikraftträdande den 1 mars 2020). Därför återfinns numera en definition av terroristorganisation i 2 a § rekryteringslagen, vars ordalydelse motsvarar den föreslagna 3 §. Definitionen är dock inte helt ny; den 1 april 2016 infördes regleringen i 3 § 2 finansieringslagen och gjorde det straffbart att finansiera [en person eller] en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet samt försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Eftersom flera gärningar som relaterar till en terroristorganisation är kriminaliserade, så som samröre med en terroristorganisation eller finansiering av en terroristorganisation, behöver lagstiftningen även framöver innehålla en definition av terroristorganisation. Jag ser dock problem med den föreslagna utformningen. Stora delar av 2 § saknar rekvisit som knyter an till terrorism. Konsekvensen av hänvisningen i 3 § till ”särskilt allvarlig brottslighet” kan därmed innebära att även sådana kriminella grupperingar som saknar koppling till terrorism definieras som

en terroristorganisation. Det i sin tur skulle kunna aktualisera straffansvar enligt flera bestämmelser i den föreslagna terroristbrottslagen. Det skulle t.ex. kunna handla om ett MC-gäng vars medlemmar idkar utpressning genom olaga frihetsberövande. Jag förordar en översyn av definitionen i det fortsatta lagstiftningsarbetet, inbegripet en analys av förslaget räckvidd och förhållande till grundläggande fri- och rättigheter.

Jag vill i detta sammanhang också påpeka att lagtexten i 6 § första stycket 2 är otydlig ifråga om vilken brottslighet som åsyftas vad gäller ”en person”. Det bör förtydligas om det är brottslighet i 2 § och/eller 4 § som avses. Vidare ger lagtextens ordalydelse intryck av ett cirkelresonemang med avseende på ”terroristorganisation” och hänvisningen till 3 §.

Vilka brott ska kunna utgöra terroristbrott (avsnitt 7.3.5)?

Utredningen föreslår att nuvarande brottskatalog i 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ersättas med en hänvisning till alla svenska brott och, där en sådan gärning är belagd med straff, försök till sådana brott samt att dessa ska kunna betraktas som terroristbrott under förutsättning att det objektiva och minst ett av de subjektiva kvalificerade rekvisiten är uppfyllda. Förslaget innebär att samtliga brott, även mindre allvarliga sådana, alltså potentiellt kan kvalificeras som terroristbrott. Det innebär vidare att fler gärningar skulle kunna kvalificeras som brott enligt ansvarsbestämmelserna som anknyter till terroristbrott.

En begränsning av den nuvarande bestämmelsens räckvidd ligger i den uppräkningslista av specifika brott som kan falla inom tillämpningsområdet. En sådan ordning som utredningen föreslår ställer höga krav på utformningen av terroristbrottets brottsrekvisit. Dessa föreslås emellertid bli allmänt hållna och ger ett stort utrymme för tolkning. Detta är enligt min mening inte godtagbart. För att det straffbara området ska kunna avgränsas på ett tillräckligt tydligt och förutsägbart sätt skulle förslaget behöva kompletteras med ytterligare kvalificerade rekvisit. Ett annat alternativ behandlas av utredningen på s. 241 f. i betänkandet, dvs. att det i straffbudet allmänt skulle beskrivas vilka handlingar som, om de begås med sådana särskilda avsikter som krävs och dessutom allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, kan utgöra terroristbrott.

Jag har förståelse för ambitionen att anpassa lagstiftningen till eventuella framtida förändringar i hotbilder och ändrade tillvägagångssätt för olika angrepp, men det får inte ske på bekostnad av rättssäkerheten. Den föreslagna lagstiftningen uppfyller enligt min mening inte de grundläggande kraven på tydlighet och förutsägbarhet. Jag förordar därför ytterligare överväganden i denna del.

En särskild straffskärpningsgrund (avsnitt 7.11)

Jag finner inte, utifrån de utgångspunkter jag har att beakta, skäl att gå in på frågan om domsrätt och en möjlig förändring av den nuvarande lagtekniska konstruktionen. Inte minst av hänsyn till straffrättens systematik förordar jag dock att den särskilda straffskärpningsgrunden placeras i 29 kap. 2 § brottsbalken.

Denna synpunkt gör sig än mer gällande till följd av utredningens förslag om att alla brott ska kunna utgöra terroristbrott.

Som redovisas i betänkandet innebär förslaget att brott som omfattas av straffskärpningsgrunden i vissa fall samtidigt kan utgöra exempelvis förberedelse till terroristbrott. Jag noterar att utredningen har varit inne på de gränsdragningsproblem som detta kan ge upphov till och att utredningen menar att det är något som kan lösas i rättstillämpningen (s. 332–333). Förutom de svårigheter som kan uppstå i rättstillämpningen, vilket i och för sig står i strid med reformens syfte att förenkla lagstiftningen, anser jag att förslaget brister i tydlighet och förutsägbarhet för den enskilde. Ytterligare vägledning bör ges. Vidare skulle införandet av ett undantag likt det som finns idag i 5 § andra stycket lagen om straff för terroristbrott kunna övervägas.

Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter (avsnitt 7.14)

Förutsättningarna att genom lag begränsa fri- och rättigheter framgår av 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Bestämmelsen syftar ytterst till att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (prop. 1975/76:209 s. 153).

Enligt min mening saknar betänkandet en djupare analys av hur lagförslagen förhåller sig till grundläggande fri- och rättigheter. Detta torde delvis ha sin förklaring i utredningens bedömning att förslagen inte medför några nämnvärda utvidgningar av det straffbara området. Alldeles oavsett om man delar detta synsätt eller inte bör en noggrann, och i förekommande fall förnyad, analys i detta hänseende göras i varje situation då en rättighetsbegränsning kan komma i fråga. Sådana begränsningar gör sig framförallt gällande vid lagstiftning om och förutsättningarna för hemliga tvångsmedel, vilket jag återkommer till nedan. Men även rätten till yttrandefrihet, informationsfrihet och föreningsfrihet skulle behöva belysas ytterligare i relation till lagförslagen. Jag tänker exempelvis på brottet offentlig uppmaning till terrorism, där utredningen blott konstaterar att det straffbara området inte utökas i förhållande till vad som följer av bestämmelsen om uppvigling till brott i 16 kap. 5 § brottsbalken (s. 286). Jag ser detta som en brist i utredningen som behöver omhändertas i den fortsatta beredningen.

Hemliga tvångsmedel (avsnitt 9)

Jag har givetvis förståelse för behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att åstadkomma en effektiv bekämpning av terroristbrott och brott med anknytning till terrorism. Som utredningen för fram (s. 377) är det typiskt sett ofta fråga om mycket svårutredd brottslighet. Jag menar dock att utredningen inte i

tillräcklig mån analyserat vad förslaget kan få för betydelse för hur hemliga tvångsmedel kan komma att användas. I detta sammanhang noterar jag att det sedan den 1 april 2020 finns möjligheter att använda ett nytt hemligt tvångsmedel – hemlig dataavläsning – vid misstanke bl.a. om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism, se lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning (prop. 2019/20:64).

Sedan den 1 januari 2011 finns i 2 kap. 6 § regeringsformen ett grundlagsfäst skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten. Till grund för lagstiftningen låg bl.a. Integritetsskyddskommitténs kartläggning och analys av lagstiftning som rör den personliga integriteten (Skyddet för den personliga integriteten, SOU 2008:3). De identifierade bristerna bestod bl.a. i att de avvägningar mellan olika motstående intressen som normalt ska göras i lagstiftningsärenden som innefattar intrång i den enskildes personliga integritet i viss utsträckning var bristfälligt redovisade. Kommitténs slutsats var att lagstiftaren inte lade tillräcklig vikt vid integritetsskyddsaspekterna när ny lagstiftning arbetades fram och att integritetsskyddet rent allmänt värderades lågt. Enligt regeringen gav betänkandet belägg för slutsatsen när det gäller lagstiftning som innefattar intrång i den enskildes personliga integritet. (Se prop. 2009/10:80 s. 175 f.)

Som jag framhållit tidigare medför bestämmelserna i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen bl.a. ett krav på lagstiftaren att tydligt redovisar vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen. Detta har ansetts kunna öka förutsättningarna för en mer ingående belysning av avvägningarna i fråga om integritetsintrång och att avvägningarna presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare (a. prop. s. 177). Den s.k. Integritetskommittén hade i uppdrag att följa upp effekterna i lagstiftningsarbetet efter införandet av bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen. Kommittén konstaterade då bl.a. att bestämmelsen är svårtillämpad men att den åberopades och användes i lagstiftningsarbetet, dock på ett mycket skiftande sätt (Så stärker vi den personliga integriteten, SOU 2017:52, s. 230 f.).

Användandet av ett hemligt tvångsmedel innebär alltid betydande ingrepp i den berörda personens integritet. I det nu remitterade betänkandet konstaterar utredningen att förslagen är motiverade och inte begränsar skyddet för den personliga integriteten utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (s. 377). Det saknas emellertid såväl överväganden kring vilka intrång i den personliga integriteten som förslaget innebär som avvägningar mot den förmodade nyttan av förslaget. Även i denna del synes den bristfälliga analysen grunda sig på uppfattningen att de föreslagna utvidgningarna av straffbestämmelserna är begränsade. Enligt min mening är kraven som följer av 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen inte uppfyllda.

Vidare blir problemen med den föreslagna konstruktionen av terroristbrottet i 4 § och begreppet ”särskilt allvarlig brottslighet” i 2 § enligt min mening tydliga här.

Sålunda skulle hemliga tvångsmedel kunna användas vid alla typer av brott och även för brott som saknar koppling till terrorism. När det gäller terroristbrottet ska dessutom den redan svåra bedömningen av de kvalificerade rekvisiten göras på ett tidigt stadium. Såvitt avser de preventiva åtgärderna sker dessa ibland redan innan det är klarlagt om en brottslig gärning har ägt rum.

Av de brott som idag listas som möjliga terroristbrott i 3 § lagen om straff för terroristbrott är de flesta i sig allvarliga brott med relativt höga straffnivåer. Flertalet har sådana straffminimum att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel är tillämpliga redan på den grunden. De berättigar således i sig själva ett användande av de hemliga tvångsmedlen. Men med den nu föreslagna konstruktionen av terroristbrottet finns det en risk för att hemliga tvångsmedel används för mindre allvarliga brott som i ett tidigt skede tycks uppfylla de kvalificerade rekvisiten, men som senare visar sig inte uppfylla mer än grundbrottet, t.ex. en stöld. De föreslagna ändringarna kan vidare leda till att användningen av hemliga tvångsmedel ökar. Några sådana konsekvenser har inte belysts av utredningen.

Sammanfattningsvis anser jag att utredningen inte tillräckligt har analyserat förslagets konsekvenser eller beaktat dess inverkan på den personliga integriteten. Även denna brist behöver omhändertas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av Maria Östling. I beredningen av ärendet har även byråchefen Carina Sjögren deltagit.