

Stockholm den 12 december 2017

R-2017/1864

Till Justitiedepartementet

Ju2017/07518/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 5 oktober 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72).

Det remitterade betänkandet utgör slutbetänkande av Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Betänkandet innehåller dels förslag om att Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 217, tilläggsprotokollet) och om nya straffbestämmelser som föranleds av tillträdet, dels förslag till författningsändringar som behövs för att genomföra EU:s s.k. terrorismdirektiv.¹

Sammanfattning

Advokatsamfundet har ingen erinran mot att Sverige tillträder tilläggsprotokollet. Advokatsamfundet – som hänvisar till sina principiella synpunkter i tidigare remissyttranden rörande bekämpning av terrorism och terroristfinansiering² – har inte heller någon erinran mot förslagen till författningsändringar i sig, men kan utifrån principiella utgångspunkter inte ställa sig bakom vissa av förslagen. Advokatsamfundet ifrågasätter också hur vissa av de tillkommande straffbestämmelserna kommer att kunna

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF. Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 8 september 2018.

² Se Advokatsamfundets remissyttrande den 22 september 2015 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63), liksom remissyttrande den 3 oktober 2016 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). Advokatsamfundet hänvisar i allt väsentligt till dessa remissyttranden, som även biläggs detta yttrande.

tillämpas i praktiken. Advokatsamfundet anser vidare att det föreslagna slopandet av kravet på dubbel straffbarhet i sig strider mot sådana sedvanliga straffrättsliga principer som är en förutsättning för ett rättssäkert brottmålsförfarande. Advokatsamfundet finner vidare att det i betänkandet inte gjorts tillräckliga analyser avseende nödvändighet, effektivitet och proportionalitet i fråga om den föreslagna kriminaliseringen och utvidgningen av straffansvar, liksom den därigenom ökade möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel. Advokatsamfundet vill dessutom särskilt framhålla följande.

Bakgrund

Aktiviteten när det gäller lagreglering av åtgärder mot terrorism har varit och är alltjämt hög. Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). I den utredningen analyserades främst behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Betänkandet innehöll förslag till ändringar 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).³ Förslagen syftade till att genomföra Sveriges internationella åtaganden på området.

I sitt yttrande framhöll Advokatsamfundet att det är viktigt att Sverige fullföljer sina internationella åtaganden, inte minst när det gäller att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet såsom internationell terrorism, vilket utgör ett hot mot det demokratiska samhällets grundvalar. Som en följd av den allvarliga brottslighet som terrorism utgör, måste det kunna ställas höga krav på att den bekämpas effektivt och med hjälp av lagar som bygger på de grundläggande rättsliga principerna i en rättsstat. Advokatsamfundet pekade samtidigt på att lagstiftningen, som syftar till att bekämpa terrorism, framstår som svåröverskådlig och många gånger tveksam sett utifrån ett legalitetsperspektiv, vilket uppenbarligen riskerar att göra lagstiftningen på detta område ineffektiv och svårtillämpad. Advokatsamfundet vidhåller vad som anfördes i detta remissvar.

Vidare har Advokatsamfundet yttrat sig över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). I detta betänkande har utredningen bl.a. analyserat behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation. Det betänkandet innehåller förslag till en ny straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation m.m. Förslaget, som inte föranleddes av

³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 22 september 2015 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).

något internationellt åtagande på området, avstyrktes av Advokatsamfundet.⁴ Betänkandet bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Parallellt med det nu remitterade betänkandet pågår dessutom ytterligare utredningsarbete rörande frågor som har nära samband med de nu aktuella. Sålunda har regeringen genom beslut den 9 februari 2017 beslutat om en översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen.⁵ I direktiven uttalades bl.a. att det kriminaliserade området är svårt att överblicka och att regelverket bör ses över såväl i lagtekniskt som, vid behov, även i materiellt hänseende. Det kan t.ex. gälla omfattningen av det straffbara området. I direktiven framhölls även att frågan om domsrätten bör ses över. Regleringen bör samlas i ett regelverk. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

I remissvaret över betänkandet SOU 2016:40 framhöll Advokatsamfundet, förutom skäl för avstyrkandet, att betänkandets förslag aktualiserade frågan vad mån det finns skäl att införa ett generellt förbud mot att delta i en terroristorganisation, men att det i betänkandet saknades en närmare analys av frågan. Med hänvisning bl.a. till remissvaren över betänkandet har regeringen den 2 maj 2017 gett en utredare i uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga.⁶ Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017.

Synpunkter

Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet

Åtagandena i tilläggsprotokollet överlappar i centrala delar de åtaganden som följer av terrorismdirektivet och som Sverige har en skyldighet att följa. Direktivet är i sig mer långtgående än vad som föreskrivs i tilläggsprotokollet. Mot den bakgrunden och med hänsyn till vad som anförs i det följande rörande direktivet, har Advokatsamfundet i sig ingen erinran mot att Sverige tillträder tilläggsprotokollet.

Tilläggsprotokollets och direktivets förhållande till svensk rätt samt behovet av lagändringar i svensk rätt, liksom genomförande av tilläggsprotokollet och direktivet

Åtagandena i tilläggsprotokollet motsvarar i huvudsak de åtaganden som följer av terrorismdirektivet. Direktivet är bindande för medlemsstaterna såvitt gäller det mål som ska uppnås. Handlingsutrymmet för medlemsstaterna vid genomförandet gäller enbart *hur* målet ska nås. Sverige har genom tidigare lagstiftning, främst terroristlagen, rekryteringslagen och finansieringslagen, i stor utsträckning redan genomfört de åtaganden som följer av terrorismdirektivet och tilläggsprotokollet. De lagförslag som nu presenteras i det remitterade betänkandet innefattar – utöver vissa förtydliganden av

⁴ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 3 oktober 2016 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40).

⁵ En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen (dir. 2017:14).

⁶ Se Ju 2017:G, Regeringskansliets promemoria den 2 maj 2017, Ju2017/03958/LP.

gällande lagstiftning – även ett antal utvidgningar av straffbarheten som grundas på direktivet. I avvaktan på resultatet av den samlade översyn av terrorismregleringen som pågår, har utredningen valt att anknyta sina förslag till den ordning som f.n. finns i terroristlagen, rekryteringslagen och finansieringslagen.

Exempel på ytterligare kriminalisering gäller grovt dataintrång, vissa förfaranden med radioaktiva ämnen, tillhandahållande, inhämtande och mottagande av utbildning i syfte att begå terroristbrott samt resor i terrorist syfte även till medborgarskapsland (dock ej Sverige).

Advokatsamfundet har i sig ingen erinran mot utredningens förslag till det lagtekniska genomförandet av de nu aktuella internationella åtagandena i fråga om straffbarhet. Advokatsamfundet anser dock att det i praktiken, bl.a. utifrån uppsåtsbedömningar, kommer att bli mycket svårt att lagföra flera av de utvidgade terroristbrotten. Advokatsamfundet anser även att förslagen inte är tillräckligt analyserade utifrån frågan om nödvändighet, effektivitet och proportionalitet. Detsamma gäller den därmed sammanhängande ökade möjligheten att använda sig av hemliga tvångsmedel i kampen mot terrorism. Detta bör därför ske under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Utredningen behandlar slutligen även frågan om svenska domstolars behörighet bör begränsas av krav på dubbel straffbarhet med avseende på någon av de gärningar som kriminaliseras genom de båda instrumenten. Utredningen besvarar frågan nekande och uttalar (s. 222 f.) att instrumentens syfte och ändamål är att bekämpa och förebygga terrorism. Terrorism är till sin karaktär gränsöverskridande och det kan inte uteslutas att de gärningar som ska kriminaliseras begås i (tredje) länder där de inte är straffbara. De brott som är nya – och som enligt såväl tilläggsprotokollet som direktivet utgör brott av mycket allvarlig art – bör så långt möjligt kunna lagföras i samma utsträckning som andra liknande brott. Det är mot denna bakgrund av stor vikt att svensk domstol är behörig att döma över samtliga brott och i alla situationer som omfattas av instrumenten, oavsett om gärningen är straffbar på gärningsorten.

Även om Advokatsamfundet har förståelse för de argument som i betänkandet anförs för att i nu aktuella fall inte tillämpa principen om dubbel straffbarhet, anser samfundet att ett slopande av denna grundläggande straffrättsliga princip ofrånkomligen innebär en rad problem utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Med beaktande härav och då det dessutom är oklart vilka förslag som kommer att lämnas avseende den pågående översyn av terroristlagstiftningen som för närvarande sker inom ramen för andra utredningsåtgärder, kan Advokatsamfundet i nuläget inte ställa sig bakom förslaget i denna del.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg