

Stockholm den 18 december 2017

Yttrande över utredningen *Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72)*

Svenska sektionen av Amnesty International, nedan Amnesty, lämnar följande synpunkter på förslagen i utredningen SOU 2017:72.

Amnesty har i detta yttrande fokuserat på utredningens förslag om utvidgning av det straffrättsliga fältet i den så kallade rekryteringslagen. Andra aspekter kommer också tas upp men i mindre detalj.

SLUTSATSER

Amnesty avstyrker delar av utredningen

Amnesty är av uppfattningen att det är viktigt att Sverige tar sitt ansvar i kampen mot terrorism. Detta innebär för svensk del att svåra avvägningar måste göras och i förlängningen att det svenska samhället, inbegripet lagstiftaren, kontinuerligt måste fatta beslut om nya åtgärder som bättre kan bemöta hoten mot det öppna samhället.

Men vilka bör dessa åtgärder vara? Behöver det straffrättsliga fältet utvidgas i sådan grad som utredningen föreslår, och har förslagen analyserats utifrån principer om effektivitet, proportionalitet och försiktighet? Har utredningen gjort tillräckliga avvägningar med avseende på de föreslagna straffrättsliga bestämmelserna?

Amnesty är inte av uppfattningen att nödvändiga åtgärder i kampen mot terrorism måste utgöras av en straffrättslig utvidgning. Amnesty är inte heller av uppfattningen att, såvitt en straffrättslig utvidgning är påkallad, förslagen i utredningen är genomtänkta och tillräckligt avvägda, bland annat mot bakgrund av svenska principer för lagstiftning på straffområdet, den kritik som riktades mot den förra utredningen, SOU 2015:63 och vissa tendenser som utredningen återspeglar. Amnesty avstyrker därför väsentliga delar av utredningen.

SKÄLEN

Tidigare kritik gäller även beträffande den aktuella utredningen

Amnesty vill påpeka att den kritik som tidigare riktades mot de lagändringar som föreslogs i SOU 2015:63 – lagförslag som sedermera infördes i svensk rätt – gäller i relevanta delar även beträffande den förevarande utredningen.

Sveriges folkrättsliga förpliktelser i förhållande till resolution 2178 (2014)

Amnesty delar utredningens uppfattning att FN:s medlemsstater har en förpliktelse att, i enlighet med FN-stadgan, åtminstone i viss mån godta och verkställa det beslut som fattas genom säkerhetsrådets resolution 2178 (2014).

Det finns dock ingen egentlig begränsning när det kommer till säkerhetsrådets egen "lagstiftningskapacitet". Den nationella konstitutionella rätten och EU-rätten kan därför begränsa dess makt, vilket EU-domstolen har klargjort i Kadi och al Barakaat-målet. Det finns således gränser för verkställigheten och implementeringen av säkerhetsrådets resolutioner, något som också ter sig logiskt då säkerhetsrådet saknar den legitimitet som en nationell lagstiftare åtnjuter. Amnesty anser att utredningen inte i tillräcklig mån redogör för dessa aspekter och vad Sveriges folkrättsliga förpliktelse innebär i detta sammanhang.

Amnesty efterlyser en närmare diskussion kring vad som föranleder en kriminalisering av "självstudier"

Utredningen föreslår en utvidgning av det straffrättsliga området mot bakgrund av de krav som ställs i ett tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism^[2] och EU-direktivet om bekämpande av terrorism.^[3] Utredningens slutsats är att båda dessa "kräver" att självutbildning ska utgöra brott; "direktivet innebär en förpliktelse för Sverige att straffbelägga självutbildning".^[4]

Amnesty vill dock i detta sammanhang efterlysa ett förtydligande kring utredningens slutsats att tilläggsprotokollet och direktivet förpliktar en utvidgning av det straffrättsliga området.

Det framgår av tilläggsprotokollet att med "mottagande av utbildning för terroristsyften" avses att "motta undervisning, däribland att inhämta kunskaper och praktiska färdigheter, från en annan person (...), i syfte att begå eller medverka till terroristbrott".^[5]

Tilläggsprotokollet definierar alltså mottagande av utbildning för terroristsyften såsom avses i redan befintlig svensk lagstiftning, dvs. 5 § och 5 a § rekryteringslagen. Protokollet fordrar alltså inte att medlemsstaterna ska kriminalisera *självutbildning*. Detta framgår även av förklaranderapporten till tilläggsprotokollet.^[6] I sitt remissvar till SOU 2015:63 tog Åklagarmyndigheten fasta på just denna punkt, nämligen att utredningen inte ansåg att *självutbildning* ska kriminaliseras.^[7]

När det gäller EU:s terrorismdirektiv framgår det av direktivets inledande skäl 11 att "[k]riminalisering av mottagande av utbildning för terrorismsyften kompletterar det befintliga brottet tillhandahållande av utbildning [...] Mottagande av utbildning för terrorismsyften innefattar inhämtande av kunskaper, dokumentation eller praktiska färdigheter."^[8]

5 § och 5 a § rekryteringslagen lästa tillsammans överensstämmer med detta. Av samma skäl i terrorismdirektivet anges vidare att "självstudier, inbegripet med hjälp av internet eller genom att konsultera annat utbildningsmaterial, bör också anses utgöra mottagande av

utbildning för terrorismsyften om de är följden av aktiva handlingar och bedrivs med uppsåt att begå ett terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås.”[9]

Direktivets inledande skäl 11 anger alltså att självstudier ”bör” anses utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften. Artikel 8 om mottagande av utbildning för terrorismsyften i direktivet nämner däremot överhuvudtaget inte självstudier såsom exempel på mottagande av utbildning. Amnesty tolkar därför EU-direktivet som att det ger medlemsstaterna spelutrymme i denna del; att självutbildning ”bör” kriminaliseras är från EU-lagstiftarens sida bara vägledande. Det framgår av EU-domstolens praxis att skälen till EU-direktiv inte ska ses som självständiga rättsliga normer och att de därför inte är bindande för medlemsstaterna.¹

Utredningen får det dock att framstå som självklart att protokollet och direktivet kräver en kriminalisering av självstudier. Utredningen bedömer visserligen att det finns ett behov av en kriminalisering,² men utgår från att direktivet ställer krav på kriminalisering. Amnesty är dock av uppfattningen att detta inte är givet och efterlyser därför en mer ingående diskussion kring det påstådda kravet och behovet av en kriminalisering av självstudier.

Det saknas en genomgång och bedömning av centrala kriminaliseringsprinciper

Ett uppdrag att analysera behovet av en utvidgning av det straffrättsliga området bör inbegripa en analys av centrala principer för kriminalisering. Som flera remissvar till SOU 2015:63 har redogjort innebär flera bestämmelser i de tre terroristlagarna att det med fog kan väntas bevisvärigheter. Som SOU 2015:63 påpekade saknas det dessutom i svensk och internationell rätt en enhetlig definition av begreppen terrorism, terrorist och terroristorganisation. Anti-terrorlagstiftningen har på detta sätt en öppen ände.

Att finansieringslagen och rekryteringslagen förutom terroristbrott även omfattar vad som benämns som ”annan allvarlig brottslighet” – som ju definieras genom hänvisningar till ett tiotal konventioner – förstärker denna oklarhet. Det kan därför ifrågasättas om lagförslagen generellt uppfyller legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet.

Dessa aspekter diskuteras emellertid inte i någon större utsträckning i den aktuella utredningen om utvidgning av det straffrättsliga området. I kapitlet om tilläggsprotokollets och direktivets förhållande till svensk rätt anges visserligen hur dessa instrument förutsätts följa grundläggande fri- och rättigheter, men det saknas en problematisering eller diskussion kring problem som skulle kunna uppstå.

Lagförslagets effektivitet, till exempel hur prevention nås genom ökad repressivitet, diskuteras överhuvudtaget inte. Utredningens förslag att avsevärt utvidga området för straffbart beteende – den som förmår någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet – förflyttar ansvaret till gärningar långt bort från den särskilt allvarliga brottsligheten som sådan, till ”indirekt

¹ Kommissionens rättstjänst, *Complexity of EU law in the domestic implementing process*, Bryssel 3 juli 2014, s. 8-9.

² Utredningen, s. 162-164.

medverkan”. [10] Det är dock påkallat med en särskild diskussion kring effektiviteten av den föreslagna kriminaliseringen eftersom lagförslagen väntas följas av avsevärda bevissvårigheter.

Försiktighet är påkallad beträffande kriminalisering, särskilt när utvidgningen också gäller tidpunkten för fullbordan för ett brott; ”det förslag till straffbestämmelse som lämnas innebär att en självutbildningsgärning är fullbordad redan när inhämtandet eller mottagandet sker [...] Det innebär att straffansvaret kan inträda i ett tidigt skede”. [11] Som utredningen påpekar krävs inte att det skett eller ens funnits en risk för ett brott som orsakat skada för att den föreslagna ändringen i rekryteringslagen ska aktualiseras.

På samma sätt krävs det inte för ansvar enligt den föreslagna straffbestämmelsen om offentlig uppmaning till terroristbrott att ett faktiskt brott begås eller att det finns någon koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet. Tillräckligt är att det varit fråga om en uppmaning, även en indirekt sådan, som inneburit en inte obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller att gärningen med hänsyn till andra omständigheter inte är att anse som ringa. [12]

Amnesty efterlyser här en närmare redogörelse för konsekvenserna med denna utvidgning av tidpunkten för fullbordan. I nästa kapitel redogörs för ett antal risker som utredningen inte behandlar och alltså inte heller bemöter.

Påtagliga risker som utredningen inte bemöter

Behovet av kriminalisering av självstudier och en allt större krets gärningar placerade långt ifrån det skadegörande brottet måste vägas mot vikten av effektivitet, legalitet och förutsebarhet. Utredningen har dock inte gjort detta i tillräcklig mån. Som Amnesty berört ovan finns det flera konsekvenser med att kriminalisera gärningar i förstadiet som självständiga brott, särskilt då detta kommer underlätta för polis och åklagare att ingripa genom tvångsmedel i tidigare skeenden.

Det kan först nämnas att utredningens förslag att flytta fram gränsen för strängare straff och skarpare ingripanden i allt tidigare skeenden ökar risken för än mer ingripande lagstiftning i framtiden. Amnesty har redan poängterat att utredningen inte innehåller en diskussion kring nödvändigheten och effektiviteten av lagförslagen. Det finns därför skäl att vara skeptisk mot just lagförslagens effektivitet i förhållande till målet att förhindra terrorism. Liksom annan brottslighet föreligger det stor risk att denna brottslighet fortsätter trots en mer repressiv lagstiftning. I kombination med en tilltagande politisk övertro på ökad repressivitet som effektivt medel för brottsbekämpning finns det därmed en risk för att nya, mer omfattande kriminaliseringsåtgärder så småningom kommer föreslås. Förslagen riskerar på detta sätt att i framtiden leda till ännu fler inskränkningar och påbud – i högre grad än vad som var tänkt från början. Utredningen bemöter inte dessa farhågor.

Lagförslagen kommer också föra med sig bevissvårigheter. Amnesty anser att detta innebär en risk för ökad diskriminering. Kriminalisering av gärningar som i sig inte orsakar någon skada tenderar att förflytta fokus från skadliga gärningar till farliga gärningsmän. Samtidigt

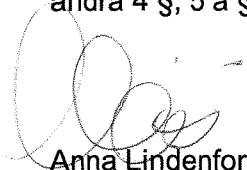
kommer inhämtningen av bevis göras allt tidigare och på en allt lägre misstankegrad. Amnesty vill här poängtera att förslag av den här typen kan leda till stigmatisering av vissa i samhället redan utsatta grupper, vilket påpekades bl.a. av den nationella samordnaren för våldsbejakande extremism i sitt remissyttrande till SOU 2015:63.

Men utredningen bemöter inte de risker som är förenade med det utredningsarbete och de omfattande brottsbekämpande och förebyggande insatser som kommer krävas för att efterleva lagförslagen. Omfattande ingripanden som särskilt drabbar vissa grupper kan skapa eller förstärka en redan existerande känsla av utanförskap och ge upphov till motsättningar som förutom att de generellt påverkar samhället negativt också i sig kan gynna framväxten av extremism.

Det kan nämnas att FN:s CERD-kommitté i sin periodiska rapport år 2013 påtalade att det rapporterats om stor diskrepans mellan antalet gripanden och antalet fällande domar enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, vilket man menade ger upphov till farhågor om att det i Sverige förekommer ogrundade gripanden till följd av rasprofilering. CERD-kommittén rekommenderade Sverige att vidta åtgärder för att utvärdera effekterna av hur lagen tillämpas, inklusive hur den påverkar minoritetsgrupper i samhället, och säkerställa att relevanta mekanismer används för att förhindra profilering inom polisens verksamhet liksom annan diskriminering inom rättsväsendet.[14] Utredningen bemöter överhuvudtaget inte dessa farhågor.

Slutligen

Amnesty välkomnar en sammantagen bedömning av all lagstiftning som under åren antagits i syfte att bemöta hoten från terrorism. En helhetsbild är nödvändig för att förstå detta komplexa regelverk och dess effekter avseende mänskliga fri- och rättigheter. Amnesty förordar i framtiden vikten av att analysera de föreslagna åtgärdernas konsekvenser för enskilda och socialt utsatta människor. Den nu aktuella utredningen brister dock i denna analys och bemöter inte i tillräcklig grad riskerna med utvidgningen av gällande rätt. Mot bakgrund av vad som framförts ovan avstyrker Amnesty därför utredningens förslag att ändra 4 §, 5 a § och 5 b § rekryteringslagen.



Anna Lindenfors/genom Madelaine Seidlitz
Generalsekreterare
Amnesty International
Svenska sektionen

[1] C-402/05 P och C-415/05 P (2008) ECR I- 6351.

[2] Tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (som antogs av ministerkommittén vid dess 125:e session den 19 maj 2015), Bilaga 7 till Utredningen, s. 421ff.

- [3] Europaparlamentets och Rådets direktiv 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, protokoll 8 till utredningen.
- [4] Utredningen, s. 14, 312.
- [5] a.a., s. 422.
- [6] SOU 2015:63, s. 101.
- [7] Yttrande över Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63), s. 1.
- [8] Bilaga 8 till utredningen, 430.
- [9] a.a.
- [10] a.a., 304.
- [11] a.a., 314.
- [12] Utredningen, s. 145, 147
- [13] "Självutbildningen i sig förorsakar inte någon skada. Den utgör däremot i praktiken en form av tidig förberedelse till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet", a.a., 312.
- [14] Se *Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden, adopted by the Committee at its eighty-third session (12–30 August 2013)*, CERD/C/SWE/CO/19-21, 23 september 2013