



Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 28 januari 2016 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte och följdmotioner, i de delar som rör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet yttrar sig över regeringens lagförslag och motion 2015/16:3301 (V). Utskottet avgränsar sitt yttrande till hur lagförslagen förhåller sig till regeringsformen och till Europakonventionen.

Konstitutionsutskottet ser sammanfattningsvis, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, inte några hinder mot att justitieutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionen.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Utskottets överväganden

Propositionen

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det införs ett särskilt straffansvar för den som

- tar emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott
- reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott
- finansierar en sådan resa som avses ovan
- finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen.

Det föreslås att ansvar inte ska dömas ut om gärningen är ringa.

I propositionen lämnas även förslag om svensk domstols behörighet att döma över brotten liksom möjligheten att använda hemliga tvångsmedel för dem.

Genom de förslag som lämnas uppfyller Sverige enligt regeringen dels de straffrättsliga krav som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande (resolutionen), dels vad som följer av den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Forces (FATF) rekommendation om finansiering av terrorism.

Förslagens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen

När det inledningsvis gäller förslaget om en ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning anför regeringen (s. 30–31) att straffbeläggande av mottagande av instruktioner innebär en begränsning av rätten att inhämta och motta upplysningar. Regeringen konstaterar att när straffansvaret för utbildning infördes ansågs det väl förenligt med regleringen i regeringsformen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), prop. 2009/10:78 s. 43. Risken för att särskilt allvarlig brottslighet begås torde i vart fall inte vara mindre när det är samma person som mottar utbildningen som också har för avsikt att använda den för t.ex. terroristbrott. Intresset av att hindra personer från att ta emot utbildning för terrorism motiverar därför en begränsning av informationsfriheten. Ett sådant straffansvar bedöms, i likhet med ansvaret enligt den befintliga straffbestämmelsen om utbildning, vara förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

I propositionen föreslås vidare ett straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott. Regeringen konstaterar i propositionen (s. 36) att den föreslagna bestämmelsen begränsar enskildas rätt till rörelsefrihet. Enligt regeringen innebär resorna emellertid en ökad risk för att mycket allvarlig brottslighet begås och det finns därför ett starkt intresse av att hindra dem. Regeringen bedömer på grund av detta att en begränsning är såväl nödvändig som proportionell och att införandet av ett straffansvar är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

När det gäller avgränsningen till att resmålet ska vara ett annat land än det där personen är medborgare konstaterar regeringen (s. 37) att regeringsformen torde innebära ett absolut hinder mot att, i fråga om svenska medborgare, låta straffbestämmelsen omfatta resor till Sverige. Mot den bakgrunden, och då rätten att resa in i den stat där en person är medborgare även skyddas enligt Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, bör straffansvaret inte omfatta sådana resor. I fråga om hemvistland konstaterar regeringen (s. 38) att även om det som utgångspunkt måste finnas en rätt för var och en att resa in i sitt hemvistland utgör det inte en grundlagsskyddad rättighet i Sverige. Inte heller i Europakonventionen eller dess tilläggsprotokoll finns motsvarande skydd som för rätten att resa in i det egna medborgarskapslandet. Skälen för att gå utöver resolutionen i detta avseende får däremot anses vara desamma, nämligen framför allt att förhindra att särskilt allvarlig brottslighet begås. Straffbestämmelsen bör därför även omfatta resor som företas till en persons hemvistland.

När det gäller förslaget om en ny straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer gör regeringen en analys av om den föreslagna bestämmelsen strider mot föreningsfriheten. Regeringen konstaterar (s. 55 f.) att införandet av ett särskilt straffansvar för den som finansierar sammanslutningar av personer förutsätter att utformningen inte innebär att bestämmelsen begränsar friheten för enskilda att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften som är lovliga och att tillsammans verka för dessa syften inom ramen för sammanslutningen. Härfter anför regeringen att den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform. Vad som avses är i stället att motverka terroristbrottslighet, oavsett hur de personer som ägnar sig åt sådan verksamhet väljer att organisera sig eller på annat sätt agerar för att uppnå sina syften. Ändamålet med en reglering är dock inte nödvändigtvis avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte. Regeringen anför att det i sammanhanget kan noteras att det i och för sig är tänkbart att en straffrättslig reglering som tar sikte på att förhindra finansiering av bl.a. en sådan sammanslutning som avses kan försvåra en organisations möjligheter att samtidigt bedriva lovlig verksamhet, exempelvis i form av

skolor eller sjukhus. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i straffregleringen. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose. Regeringen gör vidare bedömningen att Europadomstolens praxis innebär att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet. Sammanfattningsvis anser regeringen att förslaget inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

I propositionen föreslås vidare att vissa hemliga tvångsmedel ska få användas i viss utsträckning, bl.a. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning. I detta sammanhang anför regeringen (s. 60 f.) att personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet ofta agerar inom ramen för större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra brottsligheten. Regeringen refererar till att remissinstansen Civil Rights Defenders anför att det förhållandet att brotten är svårutredda inte kan motivera rättighetsinskränkningarna. Regeringen hänvisar för sin del till att detta framhålls som skäl för en utvidgad tvångsmedelsanvändning i förarbetena (prop. 2007/08:163 s. 56 f.). En sådan möjlighet skulle också i viss mån kunna uppväga de negativa konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet som bl.a. Säkerhetspolisen pekat på i sitt remissvar.

Regeringsformen och Europakonventionen

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Av 1 § 1 framgår att med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet regleras i 1 § 2 och innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Föreningsfrihet regleras i 1 § 5 och innebär frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Enligt 6 § andra stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Rörelsefriheten regleras i 8 § som stadgar att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden samt att den som är svensk medborgare även i övrigt är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

Av 20 § följer att de ovan nämnda fri- och rättigheterna får begränsas genom lag. Begränsningarna får dock inte göras för vilka ändamål eller i vilken omfattning som helst. I 2 kap. 21 § anges att begränsning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig får 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, enligt samma bestämmelse, inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Enligt 2 kap. 23 § får yttrande- och informationsfriheten begränsas med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott. I 2 kap. 24 § andra stycket anges att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt sedan 1995. Genom inkorporeringslagen har konventionen ställning som vanlig lag men i förarbetena ges uttryck för uppfattningen att konventionen, på grund av sin särskilda karaktär, bör ges en särskild vikt vid lagtolkning i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 38). Av regeringsformen följer även att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). En föreskrift som är oförenlig med konventionen är således även oförenlig med regeringsformen. Vidare får domstolar och andra offentliga organ inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). Europakonventionen har mot den bakgrunden en speciell ställning i den svenska rättsordningen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av artikeln framgår att rätten får inskränkas genom lag, dock endast under vissa förutsättningar.

Rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet regleras i artikel 9 och innebär att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. I artikeln anges vidare att friheten att utöva sin religion eller tro under vissa förutsättningar får underkastas inskränkningar.

Regler till skydd för yttrandefriheten finns i konventionens artikel 10. Denna rätt anges innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Av artikeln framgår dock att denna frihet får underkastas vissa inskränkningar. Det anges att utövandet av rätten till yttrandefrihet får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är

nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral.

Rätten till föreningsfrihet skyddas i artikel 11 i Europakonventionen. Enligt artikeln har var och en rätt till föreningsfrihet. Av artikeln följer vidare att utövandet av dessa rättigheter inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Lagrådet

Lagförslagen har remitterats till Lagrådet som i sitt yttrande uttalat att förslagen innebär långtgående kriminaliseringar och noterar att det kan sättas i fråga om de är förenliga med den försiktighet som bör gälla när kriminalisering används som metod för att söka hindra överträdelser av olika normer i samhället. Mot bakgrund av att förslagen bygger på resolutionen och FATF:s rekommendation finner Lagrådet dock inte skäl att motsätta sig förslagen.

Motionen

I motion 2015/16:3301 av Linda Snecker m.fl. (V) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna anför att när terrorn visar sig i all sin grymhet och omänsklighet är det naturligt att det höjs rop på snabba åtgärder. En framstressad symbolpolitik som innebär långtgående inskränkningar av fri- och rättigheter utan att för den sakens skull synas kunna uppnå sitt syfte att motverka terrorism, framstår emellertid inte som rätt väg att gå. Förslagen innebär enligt motionärerna inskränkningar av en rad grundlagsskyddade rättigheter liksom vissa fri- och rättigheter enligt Europakonventionen, såsom yttrande- och informationsfrihet, rörelsefrihet och föreningsfrihet. För att de inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som nu föreslås ska kunna anses motiverade bör det kunna förutsättas att de föreslagna bestämmelserna i praktiken kan förväntas tillgodose det avsedda ändamålet – att förhindra den ökade risken för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. När det gäller hemliga tvångsmedel understryker motionärerna vikten av att användningen av hemliga tvångsmedel är rättsligt reglerad och att denna reglering utformas med noggrant beaktande av grundlagarnas krav och Europakonventionens fri- och rättighetsreglering. Enligt motionärerna är det inte lämpligt att så vaga och långtgående straffbestämmelser som de aktuella lagförslagen ska kunna kombineras med sådana ingripande åtgärder som hemliga tvångsmedel utgör.

Utskottets ställningstagande

Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen. För att kunna motverka terrorism är det angeläget att Sverige har en väl avvägd lagstiftning på området.

En grundläggande utgångspunkt vid utformningen av sådan lagstiftning är att Sveriges internationella förpliktelser vad avser såväl åtaganden att kriminalisera vissa gärningar som åtaganden till skydd för mänskliga rättigheter följs. Konstitutionsutskottet vill understryka att brister i det senare hänseendet kan innebära en ökad risk för radikaliserings och därmed ett ökat hot. Av central betydelse i detta sammanhang är Europakonventionens bestämmelser. Härill kommer att förslagen måste vara förenliga med bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Som framgår av tidigare avsnitt kan vissa begränsningar i lag av vissa rättigheter vara tillåtna, men det förutsätter bl.a. en grundlig proportionalitetsprövning.

Regeringens förslag om en ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning innebär enligt konstitutionsutskottets uppfattning en begränsning av informationsfriheten. Vidare konstaterar utskottet att den föreslagna bestämmelsen om ett särskilt straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa i en viss avsikt måste anses begränsa den enskildes rätt till rörelsefrihet. I båda dessa avseenden anser utskottet dock att regeringen tydligt redogör för och motiverar varför dessa begränsningar är såväl nödvändiga som väl avvägda i förhållande till de fördelar och vinster som kan uppnås med åtgärderna. Utskottet ställer sig således bakom regeringens bedömning att de föreslagna straffbestämmelserna är förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

Den föreslagna bestämmelsen om finansiering en person eller en sammanslutning av personer aktualiserar bestämmelserna om föreningsfrihet i RF och Europakonventionen. Konstitutionsutskottet noterar att propositionen innehåller en genomgång av den aktuella regleringen, förarbetsuttalanden och doktrin. Regeringen gör en analys som utmynnar i bedömningen att den föreslagna regleringen inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt RF eller enligt Europakonventionen. Utskottet ansluter sig till denna bedömning.

I propositionen lämnas också förslag om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Utskottet konstaterar att regeringen för ett resonemang om varför de ingrepp i den personliga integriteten som lagförslagen i denna del medför är såväl nödvändiga som väl avvägda i förhållande till de fördelar och vinster som kan uppnås med åtgärderna. Utskottet har inte heller i denna del något att invända mot regeringens slutsatser.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet sammanfattningsvis inte några hinder mot att justitieutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionen.

Stockholm den 2 februari 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD) och Emilia Töyrä (S).

Avvikande mening

Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

När terrorn visar sig i all sin grymhet och omänsklighet är det naturligt att det höjs rop på snabba åtgärder. Jag vill dock betona att en framstressad symbolpolitik som innebär långtgående inskränkningar av fri- och rättigheter, utan att för den skull synas kunna uppnå sitt syfte att motverka terrorism, inte framstår som rätt väg att gå.

De nu aktuella förslagen innebär inskränkningar av en rad grundlagsskyddade rättigheter liksom vissa fri- och rättigheter enligt Europakonventionen, såsom yttrande- och informationsfrihet, rörelsefrihet och föreningsfrihet. För att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna anses motiverade bör det förutsättas att de föreslagna bestämmelserna i praktiken kan förväntas tillgodose det avsedda ändamålet – att förhindra den ökade risken för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Enligt min uppfattning uppfyller inte den föreslagna lagstiftningen dessa krav. Tvärtom kan möjligheterna till lagföring med de nu föreslagna lagändringarna väntas bli begränsade och därmed ineffektiva, samtidigt som de innebär en långtgående kriminalisering och inskränkningar av mänskliga fri- och rättigheter. Lagförslagen riskerar att leda till en stor rättsosäkerhet, vilket inte bör accepteras.

När det särskilt gäller förslagen till straffbestämmelser avseende utbildning och resor inskränker de enligt min uppfattning människors rörelsefrihet och informationsfrihet på ett sätt som inte kan anses överensstämma med vare sig Europakonventionen eller 2 kap. RF. För att en inskränkning av dessa rättigheter ska vara tillåten krävs att åtgärden tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och varken går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det eftersträvade ändamålet eller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. I propositionen saknas enligt min uppfattning en djupgående analys och redogörelse för hur de föreslagna straffbestämmelserna i praktiken ska kunna tillgodose det avsedda ändamålet. Att införa dessa straffbestämmelser förefaller alltså inte vara någon effektiv åtgärd som står i proportion till den fri- och rättighetsinskränkning och rättsosäkerhet m.m. som förslagen innebär. Värde och behovet av den föreslagna kriminaliseringen kan således starkt ifrågasättas.

I propositionen hänvisas till och motiveras lagförslagen med att Sverige är folkrättsligt bundet av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Det är givetvis av stor vikt att Sverige fullföljer de internationella åtaganden och följer de folkrättsliga akter som vi är bundna av. Sverige är dock även bundet av och förpliktat att följa vad som stadgas i Europakonventionen, vår grundlag och vad som följer av grundläggande rättsprinciper i en rättsstat. Det har

tidigare gjorts undantag från FN-resolutioner som ansetts strida mot vår svenska rättstradition. Som jag påtalat ovan är lagförslagen och det underlag som presenterats ur flera aspekter bristfälligt och medför långtgående inskränkningar av mänskliga fri- och rättigheter. Jag anser att den föreslagna lagstiftningen inte överensstämmer med svensk rättstradition och de grundläggande rättsliga principer som bör upprätthållas i en rättsstat. De föreslagna åtgärderna kan därför enligt min mening inte tillstyrkas trots att de motiveras av en resolution från FN:s säkerhetsråd.

När det härfter gäller förslaget om en straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer hänvisar regeringen bl.a. till att Financial Action Task Forces rekommendation ställer krav på viss kriminalisering. I detta sammanhang vill jag särskilt peka på att Lagrådet i sitt yttrande påtalat att det kan ifrågasättas om en så bokstavstrogen tolkning av rekommendationen som gjorts i lagrådsremissen är nödvändig. Lagrådet uppmanade regeringen att ytterligare överväga möjligheten att begränsa straffansvaret till handlingar som är farliga eller skadliga i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Jag konstaterar att regeringen inte har hört sammat Lagrådets uppmaning.

Propositionen innehåller också förslag om hemliga tvångsmedel. I denna del vill jag understryka att det är av stor vikt att användningen av hemliga tvångsmedel är rättsligt reglerad och att denna reglering utformas med noggrant beaktande av grundlagarnas och Europakonventionens krav. All tvångsmedelsanvändning innebär ett ingrepp i den privata sfären och förutsätter en rimlig avvägning mellan det befogade kravet på effektiv brottsbekämpning å ena sidan och det lika befogade kravet på upprätthållandet av rättssäkerhet och integritet å den andra sidan. Jag anser inte att det är lämpligt att så vaga och långtgående straffbestämmelser som det är fråga om i detta fall ska kunna kombineras med sådana ingripande åtgärder som hemliga tvångsmedel utgör.

Sammanfattningsvis anser jag att de invändningar som kan göras mot propositionen i konstitutionellt hänseende är så allvarliga att justitieutskottet bör avstyrka propositionen.