

Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU4y

Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 5 december 2019 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation och över motioner, i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor om förslaget förenlighet med föreningsfrihet och yttrandefrihet.

Utifrån de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet inte något hinder mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) avslås.

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. De former av samröre som avses är att

- ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel för en terroristorganisation
- upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation
- lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation.

Straffskalan för brottet ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Regeringen föreslår också att försök till det nya brottet ska kriminaliseras och att det inte ska utdömas ansvar i ringa fall.

Regeringen har inhämtat Lagrådets synpunkter. Lagrådet anförde bl.a. att det är tveksamt om den föreslagna regleringen i sin helhet uppfyller de högt ställda krav på tydlighet som bör gälla för strafflagstiftning och att det inte kan uteslutas att förslagen i praktiken skulle komma att innebära att kriminaliseringen går för långt i förhållande till föreningsfriheten. Lagrådet ansåg att frågorna bör övervägas i den fortsatta beredningen. Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter har regeringen föreslagit justeringar i lagtexten och sett över författningskommentaren. Regeringen bedömer att det förslag som nu läggs fram är förenligt med föreningsfriheten.

I syfte att tydligare avgränsa det straffbara området och undvika tillämpningsproblem föreslår regeringen en delvis annan utformning av bestämmelsen om samröre jämfört med i lagrådsremissen. Lagrådet anförde att kommunikationsutrustning, t.ex. mobiltelefoner och datorer, kan användas för att arrangera ett föreningsmöte. En kriminalisering riskerar därför att inskränka föreningsfriheten. Regeringen godtar invändningen och bedömer att kommunikationsutrustning inte bör ingå i uppräkningsdelen av den utrustning som det ska vara otillåtet att ta befattning med för en terroristorganisation.

Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter om bristande förutsebarhet och risk för tillämpningssvårigheter anser regeringen vidare att annan liknande utrustning inte bör ingå i uppräkningsdelen i bestämmelsens första led. När det gäller innebörden av det tredje ledet i bestämmelsen framhåller regeringen bl.a. att genom att det ska handla om annat "liknande" stöd kommer straffansvaret endast att omfatta annat stöd som till sin art är jämförbart med sådant stöd som avses i övriga punkter i bestämmelsen. Exempel på vad som bör omfattas av liknande stöd lämnas i författningskommentaren. Regeringen framhåller dock att den yttersta gränsen för bestämmelsens tillämpningsområde får avgöras i rättstillämpningen.

Enligt regeringen är det angeläget att understryka att den föreslagna kriminaliseringen inte begränsar möjligheten att bedriva journalistisk eller publicistisk verksamhet. Sådan verksamhet utgör i sig inte sådant stöd som omfattas av den föreslagna bestämmelsen om samröre. Och även om det som ett led i den journalistiska verksamheten skulle ingå vissa handlingar som omfattas av någon av punkterna i den föreslagna bestämmelsen, torde de sällan kunna sägas ske ”för” eller ”till” organisationen. Under alla omständigheter kan handlande inom ramen för den journalistiska verksamheten enligt regeringens uppfattning inte anses ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

I propositionen föreslår regeringen även att det ska bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation. Regeringen framhåller att det är sannolikt att en offentlig uppmaning många gånger i praktiken tar sig uttryck i någon form av allmänt stöd till terrorism snarare än en uppmaning att begå särskilt allvarlig brottslighet, vilket talar för att den nuvarande bestämmelsen om uppmaning utvidgas till att omfatta samröreshandlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation.

Regeringen konstaterar att en utvidgning av bestämmelsen om uppmaning innebär en motsvarande inskränkning av yttrandefriheten i regeringsformen. Regeringen framhåller även skyddet för yttrandefrihet i artikel 10 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Lagrådet ansåg att det fanns osäkerhetsfaktorer när det gällde proportionalitet och förenlighet med Europakonventionen och pekade bl.a. på oklarheter när det gällde det straffbara området.

Mot bakgrund av att syftet med inskränkningen är att försvåra för terroristorganisationer att bedriva brottslig verksamhet, och att den därmed i förlängningen har till ändamål att värna demokratin och det fria utövandet av enskildas fri- och rättigheter, står det enligt regeringen klart att ändamålet med inskränkningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Regeringen gör bedömningen att ett straffansvar för offentlig uppmaning får anses vara en nödvändig och proportionerlig begränsning av yttrandefriheten. Mot bakgrund av de justeringar i samröresbestämmelsen som har gjorts i propositionen anser regeringen att de oklarheter som rör bestämmelsens tillämpningsområde som Lagrådet pekade på inte gör sig gällande i förslaget som läggs fram i propositionen.

I propositionen lämnar regeringen även vissa andra lagförslag som inte redovisas här.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

Följdmotionerna

I kommittémotion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkar motionärerna att riksdagen ska avslå propositionen. De anser att regeringens

definitioner av vilka gärningar som kriminaliseras som samröresbrott är alldeles för otydliga. Det är t.ex. oklart vad som menas med att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. De handlingar som ska omfattas enligt förslaget får typiskt sett anses som fundamentala för att någon över huvud taget ska kunna bedriva föreningsverksamhet. Därmed skulle förslaget i praktiken kunna begränsa föreningsfriheten och strida mot grundlagen. Förslagets utformning kan kritiserar ur ett förutsebarhetsperspektiv och för att vara mindre väl förenligt med legalitetsprincipen. Ett förslag om ett vidsträckt straffansvar för samröre med en terroristorganisation kan vidare på ett oförutsebart sätt träffa vardagliga handlingar och på sätt begränsa föreningsfriheten. Enligt motionärens mening kvarstår dessa farhågor trots att regeringen gjort vissa justeringar i lagtexten. Det är också mycket olyckligt att journalistisk verksamhet inte på ett tydligt sätt undantas från samröresbrott i själva lagtexten.

Utöver denna motion har tre följdmotioner lämnats. Yrkandena i dessa motioner behandlas inte i detta yttrande.

Gällande ordning

I 2 kap. 1 § regeringsformen regleras opinionsfriheterna, bl.a. vars och ens rätt till yttrandefrihet och föreningsfrihet. Yttrandefriheten innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Föreningsfriheten innebär en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Den innefattar en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning.

Föreskrifter om möjligheterna att göra begränsningar i fri- och rättigheterna finns i 2 kap. 20–25 §§ regeringsformen. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning 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 som en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös eller kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska dessutom särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i bl.a. politiska och religiösa angelägenheter.

Enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen får föreningsfriheten 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 liknande förhållande.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller vidare som lag i Sverige. Artikel 10 i Europakonventionen innebär en rätt till yttrandefrihet och artikel 11 en rätt till föreningsfrihet. Dessa friheter får dock underkastas

inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

Utskottets ställningstagande

Yttrandefriheten och föreningsfriheten är två grundläggande fri- och rättigheter som är av avgörande betydelse för vår demokrati. Begränsningar i dessa friheter får endast göras under vissa förutsättningar som anges i regeringsformen respektive Europakonventionen.

Vid kriminalisering av finansiering och andra former av stöd till och samröre med terroristorganisationer uppkommer frågan om förslagets förenlighet med föreningsfriheten. Utskottet konstaterar att ett förslag om att införa ett straffansvar för deltagande i en terroristorganisation avstyrktes av Lagrådet i februari 2019 med hänvisning till att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation ansågs innebära en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Det förslag som avstyrktes av Lagrådet innehöll även en bestämmelse om samröresbrott som var kopplat till deltagandebrottet. I den nu aktuella propositionen om samröre finns inte någon sådan koppling till ett deltagandebrott.

När det gäller det nu aktuella förslaget om samröre pekade Lagrådet på oklarheter i avgränsningen av det straffbara området och ifrågasatte om regleringen var tillräckligt tydlig för att i praktiken inte riskera att komma i konflikt med föreningsfriheten. Lagrådet ansåg att frågan behövde övervägas under den fortsatta beredningen.

Regeringen har mot bakgrund av Lagrådets synpunkter föreslagit en delvis annan utformning av bestämmelsen om samröre för att tydligare avgränsa det straffbara området. Förtydliganden har även gjorts i författningskommentaren. Regeringens bedömning är att det förslag som nu läggs fram är förenligt med föreningsfriheten.

När det gäller den del av förslaget som rör offentlig uppmaning till samröre med en terroristorganisation konstaterar regeringen att en utvidgning av tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om offentlig uppmaning innebär en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Frågan uppkommer om det är en befogad inskränkning. Yttrandefriheten får endast inskränkas genom lag med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet. En inskränkning får inte heller gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Lagrådet efterlyste en mer utförlig proportionalitetsbedömning från regerings sida och framhöll att en bedömning måste göras av vilken inverkan kriminaliseringen har på yttrandefriheten i förhållande till det allmännas vinst av att bekämpa terrorismen. Lagrådet ansåg att eftersom det straffbara området för samröresbestämmelsen var oklart ansågs också kriminaliseringens inverkan på yttrandefriheten oklar. Lagrådet fann att själva

osäkerheten kring vilka yttranden som kunde anses vara straffbara i sig var ett proportionalitetsproblem.

Regeringen, som anser att förslaget utgör en proportionerlig begränsning av yttrandefriheten, har i propositionen utvecklat sitt resonemang kring proportionalitet. Den anser vidare mot bakgrund av de justeringar som gjorts i samröresbestämmelsen att de oklarheter som Lagrådet pekade på inte längre gör sig gällande i förhållande till det förslag som nu läggs fram.

Sammantaget kan utskottet konstatera att regeringen har tagit hänsyn till Lagrådets synpunkter och gjort vissa justeringar i lagtexten och förtydliganden i författningskommentaren. Utifrån de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet inte något hinder mot att propositionen bifalls och att motion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) i enlighet med det avslås.

Stockholm den 12 december 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Lars Jilmstad (M) och Nermina Mizimovic (S).

Avvikande mening

Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Enligt min mening är regeringens definitioner av vilka gärningar som kriminaliseras genom förslaget om samröresbrott alldeles för otydliga. Sammantaget är utformningen av rekvisiten för brottet samröre med en terroristorganisation för oprecisa. Det är t.ex. oklart vad som menas med att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. De handlingar som omfattas av förslaget får typiskt sett anses som fundamentala för att någon över huvud taget ska kunna bedriva föreningsverksamhet. Därmed skulle förslaget i praktiken kunna begränsa föreningsfriheten och strida mot grundlagen.

Ett förslag om ett vidsträckt straffansvar för samröre med en terroristorganisation kan vidare på ett oförutsebart sätt träffa vardagliga handlingar och på så sätt riskera att begränsa föreningsfriheten. Enligt min mening kvarstår dessa farhågor trots att regeringen har gjort vissa justeringar i lagtexten efter synpunkter från Lagrådet. Det är också mycket olyckligt att journalistisk verksamhet inte uttryckligen undantas från samröresbrottet i lagtexten.

Jag ser med oro på utvecklingen de senaste åren som har inneburit att en mängd nya lagar antagits och som har lett till att vi börjar närma oss ett övervakningssamhälle. Frågor om personlig integritet och mänskliga rättigheter får gång på gång stå tillbaka.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser jag därför att justitieutskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås och att motion 2019/20:3427 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) bifalls.