

Motion till riksdagen 2021/22:4445

av **Linda Westerlund Snecker m.fl. (V)**

med anledning av prop. 2021/22:133 En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning

1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår proposition 2021/22:133 En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning.

2 Inledning

Vänsterpartiet värnar demokratiska grundvärden som rättssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten. Den tekniska utvecklingen och den allt större möjligheten till datainsamling av privata uppgifter innebär en stor utmaning. I dag är det möjligt att samla in en stor mängd uppgifter av känslig karaktär som visar var människor befinner sig och vilka rutiner de har. Det är därför av yttersta vikt att skyddet för den personliga integriteten hela tiden utvecklas i takt med den ökande digitaliseringen. Vi vill samtidigt inte försvåra de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda och beivra brott. Därför är vi även angelägna om att det finns ett regelverk som ger ett gott skydd för Sveriges och landets invånares säkerhet. Det måste kunna ställas höga krav på att terrorism och grov brottslighet bekämpas på ett effektivt sätt med hjälp av lagstiftning som bygger på de grundläggande rättsliga principerna i en rättsstat. Förslag som innebär nykriminalisering eller straffskärpningar ska alltid vara väl underbyggda och ha analyserats utifrån nödvändighet, effektivitet och proportionalitet. Detta gäller även ny tvångsmedelslagstiftning. Förutsättningarna för att tillämpa befintlig lagstiftning ska vara goda, och lagstiftningen måste förstärkas där behov finns så att brottsbekämpningen blir effektiv. Samtidigt måste de som har till uppgift att motverka, förhindra och lagföra grov brottslighet få rätt resurser för att fullgöra sin uppgift.

Varje samhälle måste ha möjlighet att använda tvångsmedel för att kunna utreda och beivra brott. Sådana tvångsmedel innebär definitionsmässigt en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter, rättigheter som i sin tur är grundläggande för demokratin i vårt samhälle. Därför måste såväl lagstiftningen som de medel som lagstiftningen tillhandahåller omgärdas av de strängaste restriktioner. De viktigaste restriktionerna har vi

i våra egna grundlagar och Europakonventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. När det gäller frågor om utvidgning av det straffbara området uppkommer frågor om behov, effektivitet och proportionalitet. Dessa överväganden gör sig särskilt gällande när det är fråga om centrala skyddsintressen som Sveriges säkerhet och grundlagsskyddade rättigheter såsom yttrande- och tryckfrihet och skyddet för den personliga integriteten. Det handlar således om att skydda den demokratiska rättsstaten i flera bemärkelser.

Ett av fundamenten i en rättsstat är att medborgarna åtnjuter ett effektivt skydd mot statens maktutövning; den enskilda medborgaren ska vara tryggad mot statens missbruk av rättsordningen. Det primära värde som rättssäkerheten ska skydda är den enskildes intresse av självbestämmande och möjlighet till livsplanering. Rättssäkerheten bör i princip inte kunna åsidosättas. För att kravet på rättssäkerhet ska upprätthållas krävs bl.a. att lagstiftningen är av god kvalitet vad gäller både straffprocessuella regler och det materiella innehållet samt att rättstillämpningen är god.

Den andra bärande principen i vår rättsordning är proportionalitetsprincipen. Principen innebär att de åtgärder som det allmänna använder sig av för att uppnå ett visst syfte inte får vara mer långtgående än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet. Det ska således råda en balans mellan mål och medel samt vara sannolikt att det syftet uppnås genom vidtagna medel. Finns det möjlighet att välja mellan flera verksamma åtgärder ska det minst tyngande alternativet väljas.

Vi ser med stor oro på den utveckling som skett sedan början av 2000-talet och som i dag lett till att vi börjar närma oss ett övervakningssamhälle. Frågor om personlig integritet och mänskliga rättigheter får gång på gång stå tillbaka. Varje inskränkning har motiverats utifrån skenbart goda syften som effektivare brottsbekämpning och ett generellt ökat skydd för invånarna. Sammantaget framstår dock helheten av snart två decenniers skärpta lagar när det gäller t.ex. kamerabevakning, hemliga tvångsmedel, signalspaning, utlänningskontroll och åtgärder i syfte att hindra terrorism som illavarslande. Varje inskränkning som godtas tenderar att bereda väg för ännu fler och mer ingripande åtgärder. Argument i stil med att den som har rent samvete inte har något att frukta riskerar att bli urvattnade floskler ju fler inskränkningar av den personliga integriteten som accepteras. Konsekvenserna för samhällsklimatet och demokratin på lång sikt är svåra att överblicka.

Regeringen har aviserat ett paket med antiterrorlagar som befinner sig i olika stadier i genomförandeprocessen. Terroristbrottsutredningens betänkande (SOU 2019:49) ligger till grund för den nu aktuella propositionen. Nya regler om datalagring och om ökad tillgång till signalspaning har antagits av riksdagen. Ett nytt hemligt tvångsmedel, hemlig dataavläsning, har införts efter riksdagsbeslut 2020. Vidare har riksdagen beslutat om borttagen tillståndsplikt för polisen för kameraövervakning och borttagen tillståndsplikt för kameraövervakning i kollektivtrafiken. Regeringen har även tillsatt en utredning om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (dir. 2020:104). En särskild utredare ska ta ställning till hur hemliga tvångsmedel ska kunna användas i en större utsträckning för att bekämpa allvarlig brottslighet. Utredaren ska redovisa sina slutsatser senast i april 2022. Regeringen har även tillsatt en utredning för att se över om det ska vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel enligt preventivlagen, som i dag endast omfattar vissa allvarliga brott såsom terroristbrott, även vid gängrelaterad brottslighet. Detta innebär i korthet att personer som antas vara med i kriminella gäng ska kunna avlyssnas, kameraövervakas och övervakas elektroniskt utan att vara misstänkta för något brott. Utredningstiden har förkortats till den 14 oktober 2022.

Vänsterpartiets inställning är och kommer att förbli att de mänskliga rättigheterna är odelbara. Dessvärre blir de mänskliga rättigheterna ofta ifrågasatta. Vi kommer inte att ge vika för dessa attacker, utan vårt mål är att ständigt försvara de friheter som är en förutsättning för att demokratin ska bestå och utvecklas. Vi är övertygade om att demokrati inte kan försvaras genom att begränsningar i de demokratiska rättigheterna införs. De rättigheter som generationer före oss slagits för att få till stånd måste i stället bevaras och utvecklas. Enligt Vänsterpartiet måste samtliga redan genomförda, föreslagna och kommande åtgärder som syftar till att bekämpa grov kriminalitet, terrorism och våldsbejakande extremism bedömas som en helhet. Frågan vi ställer oss är om dessa åtgärder sammantaget är proportionella i förhållande till syftet och om de är effektiva för att uppnå målet. I åtgärderna ingår regeringens förslag om en ny terrorismlagstiftning som en del.

3 Regeringens förslag

Regeringens förslag syftar bl.a. till att göra regleringen av terroristbrott mer ändamålsenlig, effektiv och överskådlig. Den nya terroristbrottslagen ska ersätta de nuvarande lagarna och reglera straffansvar för terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet och resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Skärpta straff föreslås för de flesta av brotten i den nya lagen. Svensk domstol ska kunna döma över samtliga brott i den föreslagna lagen oavsett vem som har begått brottet och var det har begåtts. Alla fall av terroristbrott som inte är mindre grova ska, enligt förslaget, vara undantagna från preskription.

Vidare föreslår regeringen bl.a. att uppräknningen av vilka brottsliga gärningar som kan bedömas som terroristbrott tas bort. I stället ska alla svenska uppsåtliga brott och försök till brott kunna vara terroristbrott, förutsatt att de allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och begås med terrorismsyfte.

Ett av terrorismsyftena föreslås ändras till att vara att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, i stället för en befolkning eller en befolkningsgrupp. Syftet är att grupper som asylsökande, hbtqi-personer eller personer av ett visst kön med säkerhet ska omfattas av den nya lagen.

4 Vänsterpartiets ställningstagande

Vänsterpartiet anser att terroristbrottslighet är av mycket allvarlig och systemhotande natur och ett av de största hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det är därför, och ska vara, straffbart att planera och utföra terrordåd. Vi är positiva till att regeringen föreslår att regleringen av terroristbrott ska sammanfogas i en enda lag. Lagstiftningen om terrorism är för närvarande mycket komplicerad och svår att överblicka, delvis på grund av att flera bestämmelser grundar sig på EU-direktiv och FN-konventioner. Alla förslag i propositionen som förenklar och gör lagstiftningen mer effektiv, överskådlig och ändamålsenlig

är därför välkomna. Det är vidare mycket positivt att ett av terrorismsyftena föreslås ändras så att brott mot grupper som asylsökande, hbtqi-personer eller personer av ett visst kön tydligt kommer att omfattas av den nya lagen. Detta är en del av förslaget som Vänsterpartiet kan tänka sig att stå bakom.

Dessvärre har regeringen, trots en viss omarbetning av vissa bestämmelser i den nya lagen, inte beaktat vår eller remissinstansernas grundläggande kritik mot terroristbrottslagstiftningen. Vänsterpartiet har i flera sammanhang återkommande problematiserat och kritiserat de lagstiftningsåtgärder som vidtagits på området, främst avseende bristande rättssäkerhet, proportionalitet, effektivitet och nödvändighet. Denna kritik har delats av flera tunga remissinstanser (se t.ex. mot. 2021/22:4277, mot. 2019/20:3427, mot. 2017/18:4083 och mot. 2015/16:3301).

Utvidgningen av det straffbara området avseende handlingar som kan klassificeras som terrorism och andra åtgärder som vidtagits mot terrorism har under de senaste åren skett mycket snabbt, och aktiviteten på detta lagstiftningsområde är alltför hög. Regeringen gör i det nu liggande förslaget ingen omprövning av tidigare ställningstaganden som gjorts i samband med tidigare lagregleringar. Därmed byggs de befintliga osäkerheterna i terroristbrottslagstiftningen in i den nya lagen. De förslag som nu lämnas i propositionen är behäftade med stora problem ur rättssäkerhets-, effektivitets-, nödvändighets- och proportionalitetsperspektiv. Denna grundläggande kritik, som vi delar med flera remissinstanser, kvarstår. Här nedan redogör vi för de brister i regeringens förslag som vi anser vara allvarligast.

4.1 Definitionen av terrorism och terroristorganisation

Det finns i dag ingen helt entydig definition av begreppen terrorism eller terroristorganisation. Den svenska terroristbrottslagstiftningen baseras på ett rambeslut från EU. Någon fullständig enighet om en definition av terrorism har inte nåtts inom FN-samarbetet, bl.a. till följd av bristande samsyn när det gäller hur befrielseörelser ska betraktas i sammanhanget (prop. 2021/22:42 s. 22). Vi har i tidigare motioner lyft frågan om definitionen av begreppet terroristorganisation. Våra farhågor att en alltför vag och otydlig definition gör att lagstiftningen varken blir effektiv, användbar eller rättssäker kvarstår.

I ett tidigare lagstiftningsärende (prop. 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation) definierade regeringen begreppet terroristorganisation. Enligt bestämmelsen om straffansvar för samröre är det en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Ett kriterium är alltså att organisationen ägnar sig åt särskilt allvarlig brottslighet enligt definitionen i 2 § rekryteringslagen. Det handlar i stort sett om allvarliga brott, t.ex. mord, dråp, grov miss-handel, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och sabotage med vissa i lagen angivna syften som att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp samt terroristbrott och även finansiering av sådana brott.

Remissinstanser som bl.a. Attunda tingsrätt, Uppsala och Lunds universitet och Sveriges advokatsamfund invände i det tidigare lagstiftningsärendet att definitionen kan leda till tillämpnings- och avgränsningsproblem. Svea hovrätt konstaterade att definitionen innebär att med terroristorganisation avses bl.a. en organisation som tar befattning med pengar på sätt som anges i 3 § finansieringslagen, även om organisationen inte ägnar sig åt sådana brott som i övrigt framgår av uppräkningslistan i 2 § rekryteringslagen. Det kan t.ex. komma att handla om institutioner som på olika sätt ägnar sig åt penga-

förmedling. Kriminaliseringen skulle t.ex. kunna träffa en sådan institutions hyresvärd. Hovrätten invände att kriminaliseringen skulle bli mycket vid och det blir svårt att överblicka var gränserna för straffansvaret går i fråga om samröresbrottet.

I samband med behandlingen av regeringens förslag om att ändra i grundlagen för att möjliggöra kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller ett förbud mot terroristorganisationer (prop. 2021/22:42 Föreningsfrihet och terroristorganisationer) lyfte Advokatsamfundet i sitt remissvar att definitionen av terroristbrottet i den straffrättsliga lagstiftningen kan komma att förändras över tid. Utvecklingen av terroristbrottet i lagstiftningen och i de internationella åtaganden som ligger till grund för denna kommer också att få betydelse för den faktiska förståelsen av begreppet terrorism. Detta innebär enligt Advokatsamfundet att grundlagsändringen möjliggör inskränkningar i föreningsfriheten genom förändring av lagstiftning som inte är på grundlagsnivå. Den grundlagsskyddade föreningsfriheten blir då beroende av hur terrorism definieras på lagstiftningsnivå. Det leder till en risk för att det genom ”vanlig” lagstiftning blir möjligt att kringgå det skydd som grundlagen är tänkt att ge. Regeringen menade dock att den inte kan se någon risk för att den föreslagna grundlagsändringen skulle komma att utnyttjas av lagstiftaren på ett långtgående sätt och få effekter som inte är överblickbara eller leda till att vår demokrati försvagas (prop. 2021/22:42 s. 19).

I det nu aktuella förslaget gör regeringen bedömningen att en terroristorganisation ska avse en sammanslutning av personer som begår terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott. Dessvärre löser enligt vår mening detta försök till definition inte de problem vi framfört ovan. Sammantaget med förslaget om att utvidga det straffbara området, så att alla svenska uppsåtliga brott och försök till brott ska kunna vara terroristbrott under vissa förutsättningar, framstår definitionen närmast som ett cirkelresonemang.

4.2 Utvidgning av det straffbara området

Regeringen skriver i propositionen att endast de för samhället farligaste gärningarna ska bedömas som terroristbrott även enligt den nya lagen (prop. 2021/22:133 s. 70–71). Enligt regeringen måste det finnas ett objektiva rekvisit som tydligt avgränsar terroristbrottet från annan brottslighet och som säkerställer att brottet enbart omfattar mycket allvarliga gärningar. Vi håller med regeringen om denna bedömning. Den nu gällande terroristbrottslagstiftningen innehåller en brottskatalog där de allvarligaste brotten listas som möjliga terroristbrott. Det är mycket problematiskt att regeringen i sin proposition föreslår att alla svenska uppsåtliga brott och försök till brott ska kunna vara terroristbrott förutsatt att de allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och begås med terrorismsyfte. Vänsterpartiet anser att den föreslagna ändringen utvidgar det straffbara området alltför mycket.

Flera remissinstanser ifrågasätter förslaget att slopa den nuvarande uppräkningslistan av vilka brott som kan utgöra terroristbrott. Enligt den svenska sektionen av Amnesty International öppnar den föreslagna ordningen upp för en godtycklig rättstillämpning, bl.a. med hänsyn till att det objektiva rekvisitet är tämligen öppet. Enligt Civil Rights Defenders, som avstyrker förslaget, är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv viktigt med en lättöverskådlig lag, men detta intresse får inte gå ut över legitimitets- och förutsebarhetsprincipen. Det är enligt organisationen viktigt att det i lagen tydligt anges vilka allvarliga brott som avses. Riksdagens ombudsmän (JO) för fram liknande synpunkter och anser att det inte är godtagbart att låta straffansvaret begränsas enbart av allmänt hållna brotts-

rekvisit med stort utrymme för tolkning. Enligt JO skulle förslaget behöva kompletteras med ytterligare kvalificerande rekvisit eller en allmän beskrivning av vilka gärningar som kan utgöra terroristbrott. Den föreslagna lagstiftningen uppfyller enligt JO inte grundläggande krav på tydlighet och förutsebarhet. Svea hovrätt ifrågasätter om förslaget på ett tillräckligt tydligt och förutsägbart sätt avgränsar det straffbara området med hänsyn till hur allmänt hållna de kvalificerande rekvisiten är. Sveriges advokatsamfund motsätter sig förslaget, då det enligt samfundet kan leda till en betydande, icke avsedd utvidgning av det straffbara området för terroristbrott utan att innebära någon väsentlig förenkling av regelsystemet. Ett slopande av brottskatalogen kan enligt samfundet lätt leda till att ett ökat antal brottsliga gärningar genom en praxisglidning stämplas som terroristbrott. Stockholms universitet avstyrker förslaget att slopa brottskatalogen och anser att terroristbrottet ska reserveras för de allvarligaste brotten, vilka bör anges i lagen. Universitetet befarar annars en urvattning av begreppet terroristbrott.

Förslaget om utvidgning av brottskatalogen får även konsekvenser för den personliga integriteten då brottsutredande myndigheter kommer att få kraftigt utökad tillgång till hemliga tvångsmedel, vilket flera remissinstanser påpekat.

4.3 Skärpta straff

Utredningen (SOU 2019:49) har gjort bedömningen att utvecklingen över tid har varit sådan att det finns anledning att se mer allvarligt på terroristbrottslighet än tidigare. Men utredningen konstaterar även att lagföringsunderlaget är begränsat. Enligt utredningen är därför viss försiktighet påkallad vid förändringar av de befintliga straffskalorna. Regeringen väljer dock att gå fram med förslag som innebär skärpta straffskalor för flera av terroristbrotten. Flera remissinstanser ifrågasätter om det är nödvändigt med de föreslagna straffskärpningarna. Stockholms universitet, svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och Sveriges advokatsamfund ifrågasätter om det finns skäl för skärpta straff, bl.a. med hänvisning till att lagstiftningen är förhållandevis ny och att rättspraxis är begränsad. Advokatsamfundet, som avstyrker en skärpning av straffskalorna, ifrågasätter även om straffskärpningar är en effektiv metod att bekämpa terrorism. Vänsterpartiet instämmer i remissinstansernas bedömningar.

4.4 En generell straffskärpningsgrund

Enligt gällande terroristbrottslagstiftning finns det en straffskärpningsregel enligt vilken det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas om någon med visst uppsåt har begått något av vissa uppräknade brott. De brott som omfattas är bl.a. stöld- och rånbrottslighet med undantag för ringa stöld, utpressning och försök till sådana brott. Det uppsåt som krävs är uppsåt att främja terroristbrott. Vidare omfattas urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning, liksom försök till sådana brott. I det här fallet ska uppsåtet vara att främja terroristbrott eller brott enligt rekryteringslagens bestämmelse om resa.

Regeringen föreslår i sin proposition att straffskärpningsgrunden görs generell. Förslaget innebär att det ska vara en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet om ett brott enligt annan lag har begåtts med uppsåt att främja terroristbrott.

Vänsterpartiet anser att förslaget innebär en klar överkriminalisering, i synnerhet sammantaget med regeringens förslag om att utvidga det straffbara området (se ovan).

Sveriges advokatsamfund motsätter sig förslaget. Civil Rights Defenders, som också avstyrker förslaget, anför utifrån ett proportionalitets- och legitimitetsperspektiv att ytterligare generaliseringar inte är på sin plats. Stockholms universitet anser att det är oklart vilka brott enligt annan lag som skulle kunna komma i fråga och som inte omfattas av den föreslagna terroristbrottslagen. Universitetet ifrågasätter därför det praktiska behovet av den föreslagna straffskärpningsgrunden. Riksdagens ombudsmän (JO) anser att förslaget brister i tydlighet och förutsägbarhet för den enskilde.

Sammantaget är regeringens förslag, trots vissa positiva delar, behäftat med så pass omfattande brister att Vänsterpartiet inte kan stå bakom det. Enligt JO bör rätten till yttrandefrihet, informationsfrihet och föreningsfrihet belysas ytterligare i relation till lagförslagen. Vi förutsätter därför att regeringen, om den nya terroristbrottslagen antas, ser över den i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter då den varit i kraft en tid.

Riksdagen bör avslå regeringens proposition 2021/22:133 En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning. Detta bör riksdagen besluta.

Linda Westerlund Snecker (V)

Tony Haddou (V)

Gudrun Nordborg (V)

Mia Sydow Mölleby (V)

Jon Thorbjörnson (V)

Jessica Wetterling (V)