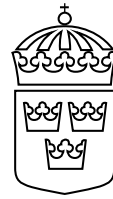


Regeringens proposition

2019/20:36



Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

Prop.
2019/20:36

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 oktober 2019

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår 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, eller
- 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. Det föreslås vidare bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation, att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation samt att finansiera samröre med en terroristorganisation.

Därutöver föreslås att straffet för brottet olovlig värvning ska skärpas och att vissa moderniseringar av den straffbestämmelsen ska göras.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	8
2.3	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Ett samröresbrott.....	11
4.1	Det finns ett behov av att införa ett samröresbrott i svensk rätt.....	11
4.2	Straffbestämmelsen om samröresbrottet	23
4.2.1	Det ska vara förbjudet att ha samröre med en terroristorganisation.....	23
4.2.2	Straffskalor och påföljdsval.....	36
4.2.3	Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser	39
5	Offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till samröresbrottet bör kriminaliseras	41
6	Undantag från kravet på dubbel straffbarhet.....	47
7	Användningen av utredningsverktyg	49
8	Olovlig värvning	54
8.1	Straffansvaret för olovlig värvning utvidgas och moderniseras.....	54
8.2	Straffet för olovlig värvning skärps.....	58
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	59
10	Konsekvenser av förslagen	60
10.1	Ekonomiska konsekvenser	60
10.2	Konsekvenser för brottsligheten, för det brottsförebyggande arbetet, för barn och för jämställdheten mellan kvinnor och män	61
11	Författningskommentar	63
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	63
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	71
11.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	72

Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62).....	74	Prop. 2019/20:36
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	79	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2017:62)	88	
Bilaga 4	Sammanfattning av delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40).....	89	
Bilaga 5	Delbetänkandets lagförslag.....	90	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2016:40).....	91	
Bilaga 7	Lagförslaget enligt lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation	92	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	98	
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna (utkastet till lagrådsremiss).....	108	
Bilaga 10	Lagrådsremissens lagförslag.....	109	
Bilaga 11	Lagrådets yttrande	114	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019		121	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

dels att rubriken närmast efter 2 § ska utgå,

dels att 3, 4, 5 b och 6–8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 2 b och 7 a §§, och närmast före 2 a och 2 b §§ och närmast efter 2 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Terroristorganisation

2 a §

Med terroristorganisation avses i denna lag en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Ansvar

Samröre med en terroristorganisation

2 b §

Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,

2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller

3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet *eller till samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet *eller att ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet,

2. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

2. *ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §, eller*
3. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

Om brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. *Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning*

Om brott som anges i 2 b, 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksam-

¹ Senaste lydelse 2018:1313.

² Senaste lydelse 2018:1313.

³ Senaste lydelse 2016:95.

eller om det annars varit av särskilt farlig art.

het som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

Prop. 2019/20:36

7 §

Ansvar enligt 2 b § ska inte dömas ut om samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt denna lag ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet, eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

7 a §

För försök till brott som anges i 2 b § döms det till ansvar enligt 23 kap. 1 § brottsbalken.

8 §

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Om en gärning som anges i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Till fängelse i högst två år döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, *eller*

2. av en person eller en sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet,

2. av en person eller en sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

3. för samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet *har* utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller *om det* annars *har* varit av särskilt farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2009:73.

² Senaste lydelse 2018:1311.

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 12 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

12 §¹

Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år.

Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

¹ Senaste lydelse 1974:565.

3 Ärendet och dess beredning

Den 2 maj 2017 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga (Ju2017/03958/LP). Den 15 december 2017 överlämnades departementspromemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Utredarens lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2017/09803/L5).

Den 18 december 2014 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle få i uppdrag att utreda behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till vissa internationella krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism (dir. 2014:155). I tilläggsdirektiv den 17 juni 2015 gavs utredningen i uppdrag att överväga bl.a. om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt (dir. 2015:61). Utredningen, som antog namnet Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26), överlämnade i juni 2016 delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag när det gäller brottet olovlig värvning finns i *bilagorna 4* och *5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2016/04600/L5).

Regeringen beslutade den 28 februari 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådet har inte kunnat tillstyrka att det remitterade förslaget om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisationens verksamhet läggs till grund för lagstiftning. Mot bakgrund av Lagrådets yttrande läggs inte något förslag om ett deltagandebrott fram i detta lagstiftningsärende. I lagstiftningsärendet behandlas förslaget om ett samröresbrott och de bedömningar och förslag som hänger samman med det brottet. Den föreslagna straffbestämmelsen om samröre har formulerats om. Det har även straffbestämmelserna om offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering.

I lagstiftningsärendet behandlas även förslaget om olovlig värvning i delbetänkandet.

För att komplettera beredningsunderlaget har ett utkast till lagrådsremiss remissbehandlats (Ju2019/01919/L5). Remissinstanserna har ombetts att yttra sig över förslaget om ett samröresbrott och de förslag och bedömningar som hänger samman med det brottet. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/01919/L5).

Riksdagen har tillkännagett vad utskottet anför om kriminalisering av terrorismresor (bet. 2015/16:JuU7 punkt 5, rskr. 2015/16:86). Enligt utskottet bör det vara kriminaliserat att förbereda, påbörja eller genomföra

en resa till ett annat land i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar, eller att ge eller få terroristträning. Detsamma gäller för finansiering av terrorism. Man bör även överväga att kriminalisera medverkan i andra stödfunktioner inom en terroristorganisation. Frågan behandlas i avsnitt 4.2.1. Tillkännagivandet kan därmed anses slutbehandlat.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 augusti 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 10*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 11*. Lagrådet har anfört bl.a. att det är tveksamt om 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. Dessa och vissa andra frågor bör enligt Lagrådet övervägas under den fortsatta beredningen. Frågorna behandlas i avsnitt 4.1, 4.2.1 och 5 och i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har även vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts. Dagen för ikraftträdande har dessutom flyttats fram till den 1 mars 2020.

4 Ett samröresbrott

4.1 Det finns ett behov av att införa ett samröresbrott i svensk rätt

Regeringens bedömning: Det bör införas ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation.

En straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation kan utformas så att den är förenlig med regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och med Europakonventionen. Den internationella humanitära rätten hindrar inte att det införs en sådan straffbestämmelse.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Göteborgs tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Åklagarmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Stockholms universitet*, delar eller har inga invändningar mot promemorians bedömning. Svea hovrätt påpekar att all verksamhet som bidrar till att terroristbrott kan begås är straffvärd.

Malmö tingsrätt och Svea hovrätt konstaterar att den svenska straffrättsliga lagstiftningen avseende bekämpande av terrorism framstår som svåröverskådlig. De välkomnar därför det uppdrag som Terroristbrottsutredningen har fått, innefattande bl.a. att samla lagstiftningen i ett regelverk.

Justitiekanslern erinrar om de svårigheter som är förenade med att försöka motverka terrorism genom ett utökat straffansvar och pekar samtidigt på att det är problematiskt att det i promemorian enbart fokuseras på islamistisk extremism som den typ av terrorism som anges utgöra ett hot mot demokratin och de mänskliga rättigheterna. *Sveriges advokatsamfund* pekar på att det är oklart i vilken utsträckning andra internationella och inhemska grupperingar på t.ex. den yttersta politiska vänster- eller högerkanten omfattas av förslagen i promemorian. *Lunds universitet* ifrågasätter behovet av lagstiftningen. *Civil Rights Defenders* ifrågasätter promemorians bedömning, eftersom det redan i dag finns straffbestämmelser som i stor utsträckning straffbelägger olika former av samröre med terroristorganisationer. *Civil Rights Defenders* anser även att förslaget innebär begränsningar av rätten till privatliv och föreningsfriheten. *Svenska Journalistförbundet* konstaterar att utökningen av det straffbara området när det gäller handlingar som klassificeras som terrorism sker väldigt snabbt och ifrågasätter om lagstiftaren så noga som omständigheterna kräver har hunnit utvärdera den lagstiftning som på senare år i rask takt införts. Även om det är viktigt att grov brottslighet lagförs, finns det en fara i att gå för långt i att ändra lagar på ett sätt som indirekt minskar handlingsfriheten för alla individer i vårt samhälle. *Diskrimineringsombudsmannen* är av uppfattningen att det inte kan uteslutas att förslagen på utökad straffrättslig reglering riskerar att drabba vissa etniska eller religiösa grupper.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna delar eller har inga invändningar mot bedömningen i utkastet. *Hovrätten för Västra Sverige* instämmer i att behovet av att införa ett samröresbrott i svensk rätt i någon mån har ökat genom att ett deltagandebrott inte längre föreslås. *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* tillstyrker förslaget men anser att det finns ett behov av att utreda möjligheten att införa ett särskilt straffansvar för deltagande som sådant. Även *Åklagarmyndigheten* framhåller vikten av att arbetet med att överväga hur ett deltagandebrott kan införas i svensk rätt fortsätter. *Uppsala universitet* bedömer att 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen ger ett större utrymme för en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation än vad som förutsätts i utkastet och förordar att ett förslag till deltagande- och samröreskriminalisering läggs fram samlat.

Justitiekanslern och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter behovet av ett utökat straffansvar på området. Flera remissinstanser påtalar att den befintliga straffrättsliga regleringen är omfattande, komplex och svår att tillämpa. Såväl *Justitiekanslern* som *Sveriges domareförbund* anser att det är angeläget att detta beaktas inom ramen för den i Terroristbrottsutredningen pågående översynen av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. *Riksdagens ombudsmän*, *Malmö tingsrätt* och *Publicistklubben* anser i stället att det kan finnas skäl att vänta med att införa nya straffbestämmelser tills Terroristbrottsutredningen har lämnat sitt betänkande. *Diskrimineringsombudsmannen* anser att de indirekta riskerna för diskriminering bör analyseras. *Svenska Röda Korset* efterfrågar ett mer ingående tydliggörande av relationen mellan terrorismlagstiftningen och den internationella humanitära rätten.

Terrorism är ett allvarligt internationellt problem

Terrorism är en gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen.

För att möta det hot som terrorism utgör och motverka terrorismens driv- och dragningskrafter krävs ett intensivt arbete, såväl nationellt som internationellt. Detta arbete måste vara inriktat mot terrorismens grundorsaker. Förebyggande åtgärder krävs för att minska radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremist- och terroristgrupper. Repressiva och kontrollerande åtgärder är nödvändiga för att avvärja akuta terroristhot och för att lagföra personer som gjort sig skyldiga till terroristhandlingar, se bl.a. skrivelsen Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146).

För att kunna förhindra att terroristbrott begås krävs dessutom att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism. En sådan kriminalisering måste självfallet utformas inom de ramar som följer av grundlag och Sveriges internationella åtaganden.

Sverige har en omfattande kriminalisering när det gäller terrorism

Bestämmelser om terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism finns främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), 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).

Begreppet särskilt allvarlig brottslighet används i finansieringslagen och rekryteringslagen och omfattar bl.a. vissa brott mot liv och hälsa, frihet och frid samt vissa allmänfarliga brott, när dessa begås i ett visst syfte såsom att injaga skräck i en befolkning. Det gäller t.ex. mord, människorov och sabotage. Vidare omfattas terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser på terrorismområdet (2 § finansieringslagen). Med särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen avses dels detsamma som enligt finansieringslagen, dels finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen (2 § rekryteringslagen).

Den straffrättsliga regleringen på terrorismområdet är i ständig utveckling både internationellt och nationellt, vilket har resulterat i att lagstiftningen skärpts vid ett flertal tillfällen de senaste åren. En aktuell och närmare redogörelse för det straffrättsliga området finns i bl.a. propositionen En mer heltäckande terrorismlagstiftning (prop. 2017/18:174). De lagändringar som förslogs i den propositionen trädde i kraft den 1 september 2018 och syftar i huvudsak till att i svensk rätt genomföra 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 (terrorism-

direktivet) och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 217) från 2015.

I Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03) pågår en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism (dir. 2017:14, 2018:21, 2019:1, 2019:8 och 2019:33). Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. I direktiven till utredningen, som ska redovisa uppdraget hösten 2019, anges bl.a. att den föreslagna regleringen bör samlas i ett regelverk. Utredningen ska enligt tilläggsdirektiv särskilt överväga och föreslå förändringar i straffskalorna för de brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism, i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå (dir. 2018:21).

Det kan konstateras att det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet är vidsträckt. I terroristbrottslagen finns bl.a. bestämmelser om straffansvar för terroristbrott och om försök, förberedelse och stämpling till sådan brottslighet.

I rekryteringslagen regleras straffansvaret för gärningar som har samband med terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet men där straffansvaret avser ett tidigare stadium. Det gäller offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. För dessa brott krävs att det kan bevisas att det finns en avsikt eller vetskap om att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det krävs dock inte att brottet är preciserat i fråga om tidpunkt eller närmare tillvägagångssätt. Uppsåtet behöver alltså inte avse en viss bestämd gärning, utan det är tillräckligt att det finns uppsåt till att det förr eller senare ska begås terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Därutöver är det enligt finansieringslagen straffbart att finansiera eller försöka finansiera olika slags terroristbrottslighet. Straffansvaret omfattar också att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation (en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet) oavsett syftet med finansieringen. I dessa fall behöver det alltså inte finnas en avsikt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Den kriminaliseringen tar inte heller, annat än indirekt, sikte på brottsliga gärningar utan är i stället inriktad på personer och sammanslutningar som begår vissa brott. Det är för straffansvar tillräckligt att finansieringen har skett i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av visst slag.

Förslaget om att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation

Frågan om att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i terroristorganisationer eller andra kriminella organisationer har övervägts vid ett antal tillfällen men detta har hitintills inte lett till lagstiftning (se Ds 2017:62 s. 38–41). I lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation den 28 februari 2019 föreslogs införande av ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen (Ju2019/00767/L5). Enligt bedömningen i lagrådsremissen finns det ett

behov av att kunna ingripa mot deltagandet som sådant i en terroristorganisation. Vidare gjordes bedömningen att en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisations verksamhet kan införas utan att regeringsformens rättighetsreglering begränsas och att ett deltagandebrott således inte står i strid mot den grundlagsskyddade föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. *Lagrådet* anförde i sitt yttrande över det förslaget att de skäl som anförs till stöd för bedömningen om behovet av att kunna ingripa mot deltagandet i en terroristorganisation får anses godtagbara, även med beaktande av den försiktighet som bör gälla vid nykriminalisering. Däremot talar övervägande skäl enligt *Lagrådet* för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslogs i lagrådsremissen innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. En sådan begränsning får ske genom lag endast under de förutsättningar som framgår av 2 kap. regeringsformen. *Lagrådet* konstaterade att frågan om sådana förutsättningar föreligger inte har aktualiserats i lagrådsremissen. *Lagrådet* ansåg sig inte kunna tillstyrka att förslaget i lagrådsremissen om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation läggs till grund för lagstiftning.

Föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen innebär en frihet för var och en gentemot det allmänna att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen får föreningsfriheten endast begränsas i fråga om 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. Av förarbetena till regeringsformen framgår att det första ledet i bestämmelsen syftar till att möjliggöra ett bibehållande av straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken medan det andra ledet infördes för att öppna möjlighet till lagstiftning också mot rasistiska föreningar (Proposition om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209 s. 113–114). Av förarbetena till bestämmelsen om olovlig kårverksamhet, som infördes 1934, framgår bl.a. att regleringen syftar till att förebygga bildandet av organisationer som skulle kunna utöva en inte önskvärd makt i samhället (Proposition med förslag till brottsbalk, prop. 1962:10 s. 267 B).

Med *Lagrådets* syn på deltagandebrottets förhållande till föreningsfriheten, som innefattade att det är fråga om en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten, måste en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation, för att rymmas inom grundlagens ramar, begränsas så att den tar sikte på terroristorganisationer som uppfyller förutsättningarna i begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen, dvs. som är militära eller militärliknande till sin natur eller vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp. Eftersom bedömningen i lagrådsremissen var att införandet av ett deltagandebrott inte inskränkte den grundlagsskyddade föreningsfriheten aktualiserades inte frågan om förutsättningarna att utforma straffansvaret i linje med detta.

Säkerhetspolisen och Uppsala universitet anför att det bör kunna övervägas att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation genom att utnyttja begränsningsregeln. Regeringen anser inte att detta är en framkomlig väg. Det är vedertaget att regeringsformens andra kapitel om grundläggande fri- och rättigheter ofta tolkas något mer extensivt till den enskildes fördel, samtidigt som det, för att värna rättsstaten, inte ska vara

möjligt att genom vanlig lag undergräva grundlagens skydd för fri- och rättigheter genom en extensiv tolkning av dess undantag. Det skulle därför vara nödvändigt att avgränsa en kriminalisering till sådana organisationer som har de karaktäristiska drag som grundlagsstiftaren ansett motivera undantaget från det absoluta skyddet. Visserligen skulle en del terroristorganisationer kunna bedömas vara organiserade i sådana former och bära sådana drag i övrigt som är kännetecknande för militära och liknande organisationer. Långt ifrån alla har dock sådana militär- eller polisliknande inslag som det handlar om i det här sammanhanget. På motsvarande sätt skulle vissa terroristorganisationer, men långt ifrån alla, kunna anses ägna sig åt förföljelse av en folkgrupp på någon sådan grund som omfattas av bestämmelsen. Det måste också beaktas att terroristorganisationer kan ta sig olika skepnad över tid. Möjligen kan det alltså finnas terroristorganisationer som i och för sig skulle kunna omfattas av den i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen angivna begränsningsregelns villkor, men det kan i vart fall inte sägas vara fallet för alla terroristorganisationer. Av detta följer också att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som stöder sig på begränsningsregeln skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv. Regeringens bedömning är därför att en sådan kriminalisering inte bör införas.

I sammanhanget kan det nämnas att regeringen i juli 2019 beslutade att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation och ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändring i grundlag. Med rasistiska organisationer avses i uppdraget därmed sammanslutningar vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2021 (dir. 2019:39).

De skäl som i lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation anfördes till stöd för att införa ett särskilt straffansvar för själva deltagandet i en terroristorganisation gör sig enligt regeringens uppfattning alltjämt gällande. Det gäller bl.a. vad som där anfördes om att det finns en risk för att Sverige utan en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation kan uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer och att en samsyn i dessa frågor både underlättar det internationella samarbetet och motverkar uppkomsten av zoner där terroristorganisationer uppfattar sig ha särskilt gynnsamma förutsättningar att bygga upp sin verksamhet. Att genom ett sådant brott markera att vissa former av deltagande i en terroristorganisation är förbjudet skulle vidare kunna ha ett viktigt signalvärde. Även flera remissinstanser ser ett behov av en deltagandekriminalisering, bl.a. *Säkerhetspolisen* som anser att behovet av att ändra grundlagen bör utredas. Uppdraget att utreda ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation var en del i den överenskommelse om åtgärder mot terrorism som slöts i juni 2017 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna (terrorismöverenskommelsen). Regeringen instämmer i att det finns ett behov av att utreda möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Regeringen har därför påbörjat en dialog med övriga partier

Samröre med en terroristorganisation bör kriminaliseras

Trots att det straffbara området när det gäller terroristbrott är vidsträckt finns det gärningar som kan anses straffvärda men som inte omfattas av nuvarande straffbestämmelser. Som regeringen tidigare har konstaterat finns därför behov av ytterligare förstärkningar av det straffrättsliga regelverket för att motverka hotet från terrorismen. I och med att något förslag om ett deltagandebrott inte läggs fram i detta lagstiftningsärende är dessa behov ännu större, vilket *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar.

Det finns inte någon straffbestämmelse som särskilt tar sikte på att ha samröre med eller på liknande sätt stödja en terroristorganisation. Olika former av samröre med en terroristorganisation kan däremot straffas med stöd av t.ex. reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till terroristbrott. Det skulle även kunna utgöra brott mot exempelvis finansieringslagens bestämmelser om straffansvar för finansiering av bl.a. terroristbrott eller av en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår eller medverkar till sådan brottslighet. Även medverkan till brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen är straffbar. Slutligen kan flera av de tänkbara gärningarna utgöra brott enligt brottsbalken eller vapenlagen (1996:67). I sådana fall är det, vid sidan av ansvar för medverkan, ofta även föreskrivet ansvar för bl.a. förberedelse eller stämpling till brott.

Om det är oklart på vilket sätt en persons agerande har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation, eller vilken brottslig gärning agerandet syftat till, kan den nuvarande regleringen dock vara svår att tillämpa. Den fråga man bör ställa sig är därför om det finns gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till en terroristorganisations förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet, men som likväl inte omfattas av det nuvarande regelverket.

Det är centralt i ett rättssamhälle att ny straffrättslig lagstiftning noggrant bereds och övervägs, och enbart beslutas då det finns ett verkligt behov av den. Det måste emellertid också läggas i vågskålen att terrorismen är ett samhällsproblem som hela tiden tar sig nya former. Den grundläggande målsättningen måste vara att samhället så effektivt som möjligt ska kunna förhindra att terroristbrott begås. Det krävs därför att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda gärningar som har anknytning till terrorism. Trots de kritiska synpunkter som förs fram från t.ex. *Svenska Journalistförbundet* bedömer regeringen att det finns fog för den snabba reformtakten på terrorismområdet.

Att flera personer går samman för att genomföra terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet kan i vissa fall innebära att risken för sådan brottslighet ökar jämfört med om dessa personer agerar var för sig. I detta avseende finns det tydliga paralleller med vad som i andra sammanhang har uttalats om organiserad brottslighet. Tidigare var stämpling till brott kriminaliserat i avsevärt mindre utsträckning än förberedelse, vilket hade sin bakgrund i ett kronologiskt synsätt enligt vilket stämpling ligger längre från ett fullbordat brott än förberedelse och att stämpling därför har ansetts som en mindre straffvärd handling. Regeringen har emellertid

ifrågasatt om inte detta synsätt har inneburit att klart straffvärda förfaranden kommit att falla utanför det kriminaliserade området. Det förhållandet att två eller flera personer kommer överens om att begå brott (en stämplingsgärning) torde innebära en påtaglig risk för att det tänkta brottet också kommer till stånd, medan en ensam persons befattning med t.ex. ett brottsverktyg (en förberedelsegärning) inte nödvändigtvis innebär en större eller ens lika stor risk. Regeringen har mot den bakgrunden gjort bedömningen att stämpling till brott som huvudregel inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott, se propositionen Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113 s. 40).

I samband med att finansieringsbrottet utvidgades till att omfatta finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation, gjorde regeringen uttalanden som ytterligare visar på en skärpt syn gentemot brottslighet som bedrivs i organiserad form. I finansieringslagen kompletterades regeringen då bl.a. av en straffbestämmelse som innebar kriminalisering av finansiering av en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. I det lagstiftningsärendet hänvisades bl.a. till vad Åklagarmyndigheten anfört om att det har skett en utveckling där vissa terroristorganisationer vill skapa statsliknande strukturer och därför lägger pengar på en sådan uppbyggnad och inte bara på terroristhandlingar, samt att den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av terrorism fick anses vara nödvändig för att Sverige på ett effektivt sätt skulle kunna bekämpa terrorism. Mot bl.a. den bakgrunden gjorde regeringen bedömningen att det borde införas ett särskilt straffansvar avseende finansiering av terrorister och terroristorganisationer oavsett syfte, se propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78 s. 46).

En utvidgning av det straffbara området kan således bidra till att regleringen bättre uppfyller sitt syfte, bl.a. eftersom fler gärningar som kan främja, stärka eller understödja en terroristorganisation kriminaliseras. I den nyss nämnda propositionen hänvisades till att Åklagarmyndigheten hade pekat på att det kan vara svårt att fullgöra beviskraven för finansieringsbrott enligt den dåvarande regleringen och förberedelse till terroristbrott. Att de organisationer som tar emot finansieringen ägnar sig åt både terrorism och exempelvis socialt eller humanitärt arbete uppgavs vidare kunna innebära att beviskravet när det gäller syfte eller vetskap om att egendomen är avsedd att användas för terroristbrott är särskilt svårt att uppfylla (prop. 2015/16:78 s. 46).

Även när det gäller andra brott med anknytning till terrorism, t.ex. offentlig uppmaning, rekrytering och resa, torde det många gånger vara svårt att bevisa det överskjutande subjektiva rekvisitet, alltså att handlandet skett i syfte att t.ex. terroristbrott ska begås. Bevisvårigheterna i dagens terrorismreglering lyfts fram av *Säkerhetspolisen*.

Behovet av att kunna ingripa, inte bara i ett tidigare skede utan också mot vissa former av samröre med en terroristorganisation, har accentuerats i takt med att det har bildats större och mer utvecklade terroristorganisationer. Dessa kan ha många anhängare, en väl utvecklad organisation, avsevärda ekonomiska resurser och därmed en stor förmåga att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. I princip alla former

av stöd till en sådan organisation, oavsett om det handlar om materiellt bistånd eller bistånd i form av att t.ex. för terroristorganisationen ta befattning med viss utrustning eller upplåta lokal eller mark till en sådan organisation, bidrar till att upprätthålla och stärka terroristorganisationen och därmed dess förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet. Detta gäller även terroristorganisationer med endast ett begränsat antal medlemmar.

Dessa skäl talar sammantaget för att sådant samröre med en terroristorganisation som typiskt sett främjar, stärker eller understödjer en terroristorganisation bör vara straffbart.

I detta sammanhang kan en parallell dras till bestämmelsen om olovlig kårverksamhet. Den straffbelägger, utöver att bilda eller delta i sammanslutningen, att för sammanslutningen ta befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåta lokal eller mark för dess verksamhet eller understödja den med pengar eller på annat sätt (18 kap. 4 § brottsbalken). De åtgärder som beskrivs är sådana som typiskt sett måste anses främja eller bidra till den olovliga sammanslutningens verksamhet. Regeringen anser att en liknande kriminalisering är motiverad när det gäller den som har samröre med en terroristorganisation.

Till skillnad från *Civil Rights Defenders* bedömer regeringen sammantagtningsvis att det finns ett behov av och ett utrymme för att kriminalisera ytterligare gärningar som tar sikte på den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation. I avsnitt 4.2 övervägs kriminaliseringens utformning närmare.

Den straffrättsliga regleringen på terrorismområdet är förhållandevis svåröverskådlig, något som bl.a. *Malmö tingsrätt* och *Sveriges domareförbund* för fram. Det kan å ena sidan göras gällande att ett nytt brott ytterligare förstärker det intrycket. Bland annat *Lunds universitet* ifrågasätter om det finns särskilt många gärningar som inte redan i dag är straffbelagda som kommer att träffas av en ny reglering. Som framgår ovan gör regeringen å andra sidan bedömningen att det finns ett inte obetydligt utrymme för och behov av kriminalisering av terrorismrelaterade gärningar som inte faller inom det straffbara området i dag. Det finns också anledning att påminna om att terrorismen har blivit ett alltmer omfattande och svåråtkomligt problem. Det krävs att flera åtgärder vidtas, bl.a. lagstiftningsåtgärder. I sammanhanget finns det vidare skäl att nämna Terroristbrottsutredningens pågående uppdrag att göra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering som bör samlas i ett regelverk. Flera remissinstanser, bl.a. *Malmö tingsrätt*, menar att det kan finnas skäl att avvakta det arbetet. Regeringen, som har förlängt utredningstiden för Terroristbrottsutredningen, anser tvärtom, i linje med vad *Justitiekanslern* och *Sveriges domareförbund* anför, att det är lämpligt att utredningen får möjlighet att ta hänsyn till även förslaget till nytt samröresbrott i sitt arbete med att överväga hur en mer sammanhållen reglering på området bör se ut.

En kriminalisering som är förenlig med föreningsfriheten

För att en straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation ska kunna införas krävs att den bedöms vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna i såväl regeringsformen som den europeiska konven-

tionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Lagrådet anförde i sitt yttrande över regeringens förslag till en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation i lagrådsremissen från den 28 februari 2019 att övervägande skäl talar för att kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Lagrådet konstaterade att den i lagrådsremissen föreslagna bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation inte träffades av resonemanget kring föreningsfriheten, men att förslaget i den delen var kopplat till kriminaliseringen av deltagande i en sådan organisation.

I den nyss nämnda lagrådsremissen föreslogs när det gäller samröre med en terroristorganisation ett straffansvar för den som, utan att delta i en terroristorganisations verksamhet, för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet. Den straffbestämmelse om samröre som regeringen nu föreslår innebär att kopplingen till deltagandebrottet, som inte omfattas av detta lagstiftningsärende, tas bort. Det föreslås också att bestämmelsens tillämpningsområde utökas på så sätt att fler handlingar i förhållande till en terroristorganisation blir straffbara. Under förslaget redovisas de intresseavvägningar som ligger bakom kriminaliseringen närmare, men det kan redan här påpekas att de förslag som lämnas är tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde (se närmare avsnitt 4.2). Kriminaliseringen syftar i förlängningen till att motverka terrorism och att förhindra terroristbrott och har därmed till yttersta ändamål att skydda demokratin och värna det fria utövandet av de mänskliga rättigheterna och den sociala och ekonomiska utvecklingen. Det är alltså fråga om synnerligen högt värderade skyddsintressen.

Med anledning av *Diskrimineringsombudsmannens* farhåga bör det påpekas att förslaget inte är sådant att det pekar ut några särskilda etniska eller religiösa grupper. Definitionen av en terroristorganisation utgår från att det rör sig om en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (se närmare avsnitt 4.2.1). Det är också svårt att se att det finns någonting i förslaget som innebär en särskild risk för sådan indirekt diskriminering som Diskrimineringsombudsmannen tar upp. Någon diskriminerande lagstiftning är det således inte fråga om.

När det gäller frågan om huruvida ett förbud mot att ha samröre med en terroristorganisation kan innebära en begränsning av föreningsfriheten gör regeringen följande bedömning. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är föreningsfriheten en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Den omfattar inte bara en frihet att bilda sammanslutningar, utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning, se Proposition om ändring i regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 144). Rätten till föreningsfrihet skyddas också i Europakonventionen, vilken gäller som lag i Sverige. Enligt artikel 11.1 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Europadomstolen har gett uttryck för att fören-

ingar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl. 2015 s. 525).

Ett förbud mot vissa former av samröre med en terroristorganisation syftar i förlängningen till att motverka terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. En sådan straffbestämmelse syftar däremot inte till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva verksamhet i föreningsform, varken uttryckligen eller underförstått. Det är alltså inte fråga om ett förbud som direkt riktar sig mot deltagande i föreningars verksamhet. Även om det, precis som för den straffrättsliga reglering som tar sikte på finansiering av en terroristorganisation, är tänkbart att en straffbestämmelse om samröre kan försvåra organisationens möjligheter att samtidigt bedriva verksamhet, kan en sådan tänkbar effekt inte sägas vara ett naturligt led i straffregleringen (jfr prop. 2015/16:78 s. 55–56).

Sammantaget bedömer regeringen att det i princip är möjligt att straffbelägga samröre med en terroristorganisation utan att hamna i konflikt med regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter eller med Europakonventionen (jfr även prop. 2015/16:78 s. 53–56). Regeringen lämnade därför förslag till en sådan reglering i den lagrådsremiss som beslutades den 15 augusti 2019. När det gäller den föreslagna lagstiftningens konkreta utformning anför *Lagrådet* att såväl lagtexten som författningskommentaren väcker frågor om huruvida straffansvaret verkligen är så tydligt avgränsat till såväl omfattning som tillämpningsområde som krävs för att inte riskera att komma i konflikt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Enligt Lagrådets sammanfattande bedömning kan det inte uteslutas att lagrådsremissens förslag i praktiken skulle kunna komma att innebära att kriminaliseringen går för långt i förhållande till föreningsfriheten. Som framgår av avsnitt 4.2.1 föreslår regeringen justeringar i lagtexten mot bakgrund av Lagrådets synpunkter. Författningskommentaren har också setts över. Regeringen bedömer att det förslag som nu läggs fram är förenligt med föreningsfriheten.

Den internationella humanitära rätten hindrar inte att det införs en straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation

Den internationella humanitära rätten innehåller regler som är tillämpliga under väpnade konflikter, ockupation och neutralitet. Syftet med den är att i största möjliga utsträckning begränsa det lidande och de skador som en väpnad konflikt förorsakar såväl civila som stridande. Den humanitära rätten reglerar därför bl.a. vilka stridsmetoder och stridsmedel som de stridande parterna får använda samt ger ett särskilt skydd för sjuk- och sjukavård. Därutöver innehåller den regler om särskilt skydd för representanter för t.ex. Röda Korset och FN, som ofta är viktiga aktörer i arbetet med att lindra effekterna av en väpnad konflikt.

I syfte att förhindra allvarliga överträdelse av den humanitära rätten har det sedan lång tid tillbaka funnits ett regelverk som innebär att enskilda kan ådra sig ett straffrättsligt ansvar. I de fall det finns stöd för det i traktater, i nationell lagstiftning eller annars följer av internationell sedvanerätt kan enskilda lagföras för krigsförbrytelser. Alla överträdelse av den humanitära rätten utgör emellertid inte krigsförbrytelser enligt interna-

tionell rätt. Som utgångspunkt omfattar straffansvaret endast de mest allvarliga överträdelserna. Detta innebär emellertid inte att andra överträdelser av regelverket generellt sett är straffria. För en närmare beskrivning av internationell humanitär rätt se propositionen Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (prop. 2013/14:146 s. 31–34).

Att viss våldsanvändning är tillåten under väpnade konflikter innebär att gärningar som under fredstid skulle utgöra terroristbrott under vissa omständigheter skulle kunna vara accepterade under en väpnad konflikt, förutsatt att de inte riktar sig mot civila eller andra personer som är skyddade under den humanitära rätten. Sverige har som stat ett folkrättsligt ansvar för att den internationella humanitära rätten följs. Det är dessutom viktigt att motverka att stridandes incitament att följa den humanitära rätten minskar, eftersom detta skulle kunna leda till att civila i större utsträckning utsätts för angrepp. Samtidigt måste det emellertid beaktas att terrorismen är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövanandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Den internationella humanitära rätten får i allt väsentligt anses förbjuda gärningar som kan utgöra terroristbrott och som riktar mot civila och andra skyddade personer.

Regeringen har tidigare konstaterat att såväl terroristbrottslagen som rekryteringslagen och finansieringslagen kan vara tillämpliga på gärningar som har ägt rum under en väpnad konflikt (prop. 2015/16:78 s. 19). Det skulle alltså i sådana fall vara möjligt att döma för både krigsförbrytelse, enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, och t.ex. terroristbrott, när detta kan anses motiverat utifrån sedvanliga regler om brottslighetskonkurrens (prop. 2013/14:146 s. 224). Detta innebär att den internationella humanitära rätten inte heller utgör något hinder mot att införa en bestämmelse som kriminaliserar samröre med en terroristorganisation.

Det kan emellertid konstateras att det inte kan uteslutas att det i ett enskilt fall kan uppkomma en fråga om huruvida ett visst handlande under en väpnad konflikt som utgör en tillåten stridshandling och samtidigt innebär en överträdelse av förbudet mot samröre med en terroristorganisation bör bestraffas enligt den senare bestämmelsen. Frågan får då, på sedvanligt sätt, lösas med ledning av tillämpliga regelverk, varvid det finns skäl att påminna om vikten av att upprätthålla respekten för den humanitära rätten.

I avsnitt 4.2.1 redogörs för den närmare avgränsningen av samröresbrottet och vad denna avgränsning betyder för humanitär verksamhet som bedrivs inom ramen för en väpnad konflikt.

Regeringen har gett Terroristbrottsutredningen i uppdrag att närmare analysera och ta ställning till om vissa grundläggande förutsättningar för tillämpningen av de brott som i dag omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism bör komma till tydligare uttryck i lagstiftningen, t.ex. i förhållande till den internationella humanitära rätten.

4.2.1 Det ska vara förbjudet att ha samröre med en terroristorganisation

Regeringens förslag: Det ska införas en ny straffbestämmelse som omfattar 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, eller
- lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation.

Med terroristorganisation ska avses en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Försök till samröre med en terroristorganisation ska straffbeläggas.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian nämns annan liknande utrustning i uppräknningen av vilken utrustning det ska vara straffbart att ta befattning med. I promemorian anges vidare att upplåtandet av lokal eller mark ska ske för terroristorganisationens verksamhet. I förhållande till promemorian har formerna för samröre utökats till att även omfatta att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. I promemorian föreslås inte att det av lagtexten ska framgå att gärningen ska vara ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Straffbestämmelsen i promemorian är slutligen subsidiär i förhållande till den bestämmelse om deltagande i en terroristorganisation som föreslås där.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten* och *Stockholms universitet*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. Åklagarmyndigheten framhåller att definitionen av en terroristorganisation möjligen kan förtydligas ytterligare och lagtexten göras mer lättöverskådlig med en hänvisning till definitionen av ”särskilt allvarlig brottslighet” i rekryteringslagen. Även Stockholms universitet påpekar, med hänsyn till legalitetsprincipen, behovet av en hänvisning till definitionen av ”särskilt allvarlig brottslighet”. Enligt universitetet bör en hänvisning göras till definitionen av särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen. *Umeå universitet* framhåller att förslaget innehåller en tydlig definition av en terroristorganisation. *Attunda tingsrätt* är tveksam till om samröresbrottets avgränsning är lämplig. Tingsrätten ifrågasätter bl.a. om ”annan liknande utrustning” kan anses omfatta befattning med kommunikationsutrustning eller it-stöd. Tingsrätten uppger att det även kan finnas annan befattning som typiskt sett måste anses främja eller bidra till en terroristorganisations verksamhet som inte torde omfattas av bestämmelsen, exempelvis skyddsutrustning och narkotika. Tingsrätten konstaterar vidare att bestämmelsen inte omfattar att förse en terroristorganisation med information. *Säkerhetspolisen* noterar att bestämmelsen riskerar att tolkas så att det handlande som kan utgöra samröre med en

terroristorganisation måste ske för själva terroristorganisationens räkning. Enligt Säkerhetspolisen bör det tydligare framgå att även en verksamhet som bedrivs av t.ex. endast en medlem i en terroristorganisation, för en terroristorganisations räkning, faller in under bestämmelsen.

Uppsala universitet pekar på svårigheterna med att avgränsa vad som är en terroristorganisation. *Lunds universitet*, som avstyrker förslagen i promemorian, anför att det är så oklart bl.a. vad som avses med ”terroristorganisation” att det måste betraktas som stridande mot den straffrättsliga legalitetsprincipen. *Sveriges advokatsamfund*, som avstyrker förslagen i promemorian, pekar på den omständigheten att ”särskilt allvarlig brottslighet” definieras på olika sätt i finansieringslagen respektive rekryteringslagen, och menar att detta skapar en inte obetydlig begreppsförvirring och tillämpningsproblematik. Advokatsamfundet anför vidare att definitionen av terroristorganisation är otydlig och riskerar att skapa tillämpningsproblem. Det bör vidare förtydligas hur definitionen av en terroristorganisation förhåller sig till de olika sanktionslistor som förekommer. Som ett alternativ till den förslagna definitionen föreslår samfundet att man utreder möjligheterna till en reglering som innebär att regeringen listar de organisationer som ska omfattas av lagstiftningen. *Civil Rights Defenders* har inga invändningar mot den föreslagna lagtekniska lösningen, men avstyrker förslaget eftersom det inte anges tydliga och konkreta gränsdragningar för vilka handlingar som ska straffbeläggas. *Försvarsmakten* vill uppmärksamma att förslaget medför att personer som under en väpnad konflikt tillhandahåller sjukvård och annat humanitärt stöd till en terroristorganisation kan komma att straffas vilket kan vara otillåtet enligt internationell humanitär rätt. Försvarsmakten hänvisar till artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer i huvudsak med regeringens. I utkastet anges att även kommunikationsutrustning och annan utrustning liknande den i bestämmelsen uppräknade ska omfattas av det straffbara området.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Några remissinstanser, däribland *Hovrätten för Västra Sverige* och *Sveriges domareförbund*, konstaterar att rekvisitet ”lämna annat liknande stöd” är allmänt hållet och därför kan befaras leda till tillämpnings- och avgränsningsproblem, men motsätter sig inte förslaget. Rekvisitet ”annat liknande stöd” välkomnas av *Åklagarmyndigheten*, som dock efterfrågar ett tydliggörande av straffansvarets nedre gräns. *Säkerhetspolisen* menar att det finns behov av att kriminalisera exempelvis stöd som utgörs av produktion av propaganda för terrorism och anför att det är viktigt att det framgår att även sådant stöd täcks av bestämmelsen.

Justitiekanslern, som visserligen ser positivt på att lagförslaget begränsats till att endast omfatta vissa specifika former av samröre med en terroristorganisation, anser att utformningen av de nya straffbestämmelserna och utvidgningen av bestämmelsernas tillämpningsområde kan leda till såväl bevissvårigheter som tillämpningsproblem, vilket i förlängningen riskerar att urholka lagstiftningens ändamål och effektivitet. *Sveriges advokatsamfund*, som avstyrker förslagen, anser inte att den föreslagna bestämmelsen är avgränsad på ett tillräckligt tydligt sätt. Vidare anser samfundet att tillämpningsområdet inte är begränsat till sådana handlingar som

på något sätt upprätthåller och stärker terroristorganisationen. Förslaget är alltför oklart formulerat, vilket uppenbart riskerar att negativt påverka förutsebarheten avseende vad som kan anses omfattas av straffansvaret, liksom den enskildes rättssäkerhet. Enligt advokatsamfundets uppfattning skulle den föreslagna regleringen, särskilt punkten ”lämna annat liknande stöd”, i praktiken innebära en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Liknande synpunkter förs fram av *Publicistklubben*, som ifrågasätter om det med den beskrivning av gärningar som görs i utkastet är möjligt att upprätthålla skillnaden mellan samröre och deltagande. Enligt *Migrationsverket* är förslaget mycket extensivt och kriminaliserar handlanden som i många samhällen inte utgör brottslig verksamhet, vilket innebär att många asylsökande, som kommer från samhällen där terroristorganisationer verkar, skulle kunna komma att uppfylla de objektiva rekvisiten i bestämmelserna. Det kan också bli svårt för personer som inte är flyktingar att besöka anhöriga i länder där terroristorganisationer har kontroll utan att bli misstänkta för samröre. Det finns risk för att asylsökande väljer att dölja delar av sin bakgrund, sin hemvist och grunden för asylskäl och därmed att skyddsskäl inte blir tillräckligt utredda. Förslaget kan också öka risken för att personer inte vill visa upp sina pass för myndigheterna för att undvika risken för att bli misstänkta för brott.

När det gäller definitionen av en terroristorganisation anser *Svea hovrätt* att tekniken med korsvisa hänvisningar gör lagstiftningen svåröverskådlig och att frågan om hur en terroristorganisation ska definieras bör behandlas ytterligare under den fortsatta beredningen. *Attunda tingsrätt* vidhåller tidigare framförda synpunkter om tillämpningsproblem med definitionen av en terroristorganisation. *Säkerhetspolisen* konstaterar att den föreslagna lagstiftningen utgår från ett organisationsbegrepp som är mer beständigt än det som är vanligast förekommande åtminstone i en svensk kontext. Även *Publicistklubben* framför synpunkter på definitionen och menar att det uppstår problem när en terroristorganisation även bedriver humanitär, politisk eller propagandaverksamhet. *Publicistklubben* efterfrågar mer överväganden och riktlinjer i dessa delar.

Svenska Journalistförbundet och *TU Medier i Sverige* avstyrker förslaget och anser att det finns gränsdragningsproblem i förhållande till journalistisk och publicistisk verksamhet. *Journalistförbundet* förespråkar ett tydligt undantag för journalistisk verksamhet. Liknande synpunkter framförs av *Bonnier Broadcasting AB*. Även *Sveriges Radio AB* anser att det bör tydliggöras att journalistisk verksamhet som inte bedrivs som en integrerad del inom ramen för en terroristorganisation faller utanför det straffbara området. *Svenska Röda Korset* uppger att det bör införas ett tydligt undantag för utförande av sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av dem och uppmärksammar 1977 års tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna om straffrihet för sjukvårdsuppgifter.

Skälen för regeringens förslag

Vad avses med en terroristorganisation?

Regeringen har tidigare gjort bedömningen att det inte borde införas någon legaldefinition av begreppen terrorist och terroristorganisation och att begreppen inte heller borde användas i lagtext (prop. 2015/16:78 s. 50).

Som regeringen konstaterat bör nu ett särskilt straffansvar för vissa former av samröre med en terroristorganisation införas. Med hänsyn till att begreppet terroristorganisation är centralt för avgränsningen av det straffbara handlandet talar såväl rättssäkerheten som förutsebarheten för att begreppet bör definieras i lag. Flertalet remissinstanser instämmer i den bedömningen. Dessutom kommer flera paragrafer att behöva omnämna det slags organisationer som det ska vara förbjudet att ha samröre med. Även behovet av att inte i onödan belasta lagtexten med otympliga omskrivningar talar därför för att en definition som anger vad som avses med en terroristorganisation bör införas i lag.

Av definitionen bör framgå dels vilken typ av organisation eller gruppering som avses, dels vilken slags kriminell verksamhet som avses.

I EU:s terrorismdirektiv definieras en terroristgrupp som en strukturerad grupp, inrättad under viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat för att omedelbart begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur (artikel 2.3).

När straffansvaret för finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation infördes i 3 § första stycket 2 finansieringslagen, gjorde regeringen bedömningen att med begreppet terrorist skulle i det aktuella sammanhanget avses en person som begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet och att med begreppet terroristorganisation skulle avses en grupp av personer som företar sådana handlingar. Genom att knyta definitionen av terrorist och terroristorganisation till utförandet av straffbara gärningar i förhållande till särskilt allvarlig brottslighet bedömde regeringen att det tillräckligt tydligt skulle framgå vilka personer och organisationer som avses. Ett på så sätt utformat straffansvar ansågs därför inte stå i konflikt med legalitetsprincipen (prop. 2015/16:78 s. 49).

För att avgränsa vilken grupp det skulle vara straffbart att finansiera användes i finansieringslagen begreppet ”en sammanslutning av personer”. I samband med att det infördes ett straffansvar för underlåtenhet att förhindra brott för ledande personer inom en sammanslutning uttalade regeringen att begreppet sammanslutning enligt gängse språkbruk får anses omfatta såväl olika former av juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk (prop. 2015/16:113 s. 54). Sammanslutning i betydelsen mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk – dvs. i den betydelse som begreppet redan har i liknande lagstiftning – är den beskrivning som bäst passar in på den typ av terroristgruppering som regeringen anser att det är angeläget att komma åt. En sådan definition utesluter inte heller att sammanslutningen verkar i form av en juridisk person.

När det gäller den kriminella verksamhet som sammanslutningen ska ägna sig åt för att det ska vara fråga om en terroristorganisation, anges i den ovan nämnda bestämmelsen i finansieringslagen att det ska vara fråga om särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Begreppet särskilt allvarlig brottslighet är definierat i finansieringslagen. Det används även i rekryteringslagen,

där det har samma innebörd som i finansieringslagen med den enda skillnaden att särskilt allvarlig brottslighet enligt rekryteringslagen även omfattar brott enligt 3 § finansieringslagen. Särskilt allvarlig brottslighet får numera anses vara ett vedertaget begrepp och det är just sådana handlingar som avses med begreppet i de båda lagarna som en kriminalisering av samröre med en terroristorganisation i förlängningen syftar till att komma åt. Att använda ett begrepp som redan finns och har en precis innebörd i den aktuella lagstiftningen bör dessutom kunna bidra till en mer överskådlig reglering. Den för samröresbrottet relevanta kriminella verksamheten bör därför vara särskilt allvarlig brottslighet. *Åklagarmyndigheten* förordar att definitionen av en terroristorganisation kompletteras med en hänvisning till definitionen av särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen. Regeringen bedömer emellertid att det inte är nödvändigt med en sådan hänvisning eftersom det i 2 § rekryteringslagen anges vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet enligt lagen. Det framgår alltså redan med tillräcklig tydlighet vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen, den lag i vilken den nya straffbestämmelsen föreslås placeras (se avsnitt 4.2.3).

Några remissinstanser, bl.a. *Attunda tingsrätt*, *Uppsala* och *Lunds universitet* samt *Sveriges advokatsamfund*, påpekar att den föreslagna definitionen kan leda till tillämpnings- och avgränsningsproblem. *Svea hovrätt* konstaterar 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 uppräknings- och avgränsningsproblemen i 2 § rekryteringslagen. Det kan till exempel komma att handla om institutioner som på olika sätt ägnar sig åt pengaförmedling. Kriminaliseringen skulle t.ex. kunna träffa en sådan institutions hyresvärd. Enligt hovrätten blir kriminaliseringen mycket vid och det blir därmed svårt att överblicka var gränserna för straffansvaret går i fråga om samröresbrottet. Flera andra remissinstanser, bl.a. *Umeå universitet*, är emellertid positiva till den föreslagna definitionen. Regeringen konstaterar att det är riktigt som *Svea hovrätt* påpekar att en institution som ägnar sig åt terrorismfinansiering kommer att räknas som terroristorganisation. Eftersom upplåtelse av en lokal föreslås vara en av de samröresformer som ska omfattas av straffansvaret, är det också riktigt att den som är hyresvärd åt en terroristorganisation kan komma att kunna göra sig skyldig till samröresbrott. Det förutsätter dock att hyresvärden har uppsåt till att särskilt allvarlig brottslighet förekommer inom organisationen.

Även om det i vissa fall är uppenbart att det handlar om en terroristorganisation (såsom i fråga om t.ex. Daesh och Boko Haram), är det ofrånkomligt att man i andra fall kan ställas inför gränsdragningar när det handlar om att bedöma om en viss sammanslutning är en terroristorganisation eller inte. Det kan vara fallet i fråga om sammanslutningar inom vilka det bedrivs såväl terroristbrottslighet som t.ex. politisk verksamhet. Är det fråga om klart avskiljbara verksamheter kan det vara naturligt att betrakta enbart den del av verksamheten inom vilken terroristbrottslighet begås som en terroristorganisation. Den politiska grenen i sådan verksamhet kan då vara att betrakta som en separat sammanslutning. Ett sådant betraktelsesätt används redan i dag i bl.a. vissa s.k. sanktionslistor (se vidare nedan) där det förekommer att enbart en militär gren av en sammanslutning är upptagen på listan. Om verksamheterna är integrerade i varandra är det emellertid

svårare att betrakta dem som separata verksamheter. Organisationen kan då i stället i sin helhet vara att betrakta som en terroristorganisation. Det kan också vara fråga om att bedöma om en organisation inte längre är en terroristorganisation. Även i den situationen kan, som *Svea hovrätt* uppmärksammar, svåra gränsdragningsfrågor uppkomma. Som regeringen tidigare har uttalat måste frågan avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En omständighet som kan vara av betydelse för en sådan bedömning är om organisationen har tagit tydligt, offentligt och trovärdigt avstånd från tidigare brottsliga handlingar och helt övergått till annan verksamhet (prop. 2015/16:78 s. 68).

Svårigheterna att i vissa fall bedöma om en organisation är en terroristorganisation hindrar inte att det införs en definition av en terroristorganisation. Tvärtom syftar en definition till att så tydligt som möjligt dra upp gränserna för det straffbara området, och den föreslagna definitionen klargör på ett ändamålsenligt sätt vilka sammanslutningar det ska vara straffbart att ha samröre med. Den föreslagna definitionen är alltså väl ägnad att bidra till en ökad rättssäkerhet och förutsebarhet.

Med anledning av kritiken från några remissinstanser om att promemorian enbart fokuserar på extremistiska islamistiska organisationer (se närmare avsnitt 4.1), finns det skäl att betona att den föreslagna definitionen av en terroristorganisation inte på något sätt begränsar tillämpningsområdet till organisationer med särskilda ideologiska eller religiösa inriktningar. Definitionen träffar alla sammanslutningar som ägnar sig åt terroristbrottslighet eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Att en sammanslutning förekommer på EU:s eller FN:s sanktionslistor är en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en terroristorganisation. Det är dock inte en omständighet som är vare sig nödvändig eller i alla situationer tillräcklig för att man ska kunna dra den slutsatsen (jfr prop. 2015/16:78 s. 67–68).

Sammanfattningsvis bör en terroristorganisation i lag definieras som en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Definitionen bör införas i rekryteringslagen, den lag i vilken den nya straffbestämmelsen föreslås placeras (se avsnitt 4.2.3).

Vilka former av samröre med en terroristorganisation ska vara straffbara?

Ett straffansvar som avser vissa former av samröre med en terroristorganisation bör endast träffa sådana handlingar i förhållande till en terroristorganisation som är straffvärda. Det är också av största vikt att den nya bestämmelsen uppfyller de krav på en tydlig avgränsning av det straffbara området som gäller för all strafflagstiftning. Bestämmelsen måste vidare, som *Lagrådet* påpekar, utformas på ett sådant sätt att den inte riskerar att i praktiken innebära att kriminaliseringen går för långt i förhållande till föreningsfriheten.

Enligt *Lagrådet* är det tveksamt om den i lagrådsremissen föreslagna regleringen i sin helhet uppfyller de högt ställda krav på tydlighet som bör gälla för strafflagstiftning. Enligt *Lagrådets* mening bör det vidare övervägas ytterligare om uttalandena i författningskommentaren fullt ut inryms i paragrafens ordalydelse. I syfte att ännu tydligare avgränsa det straffbara

området och därmed undvika sådana tillämpningsproblem som Lagrådet befarar annars kan bli följden, föreslår regeringen i denna proposition en delvis annan utformning av bestämmelsen jämfört med förslaget i lagrådsremissen. Vidare gör regeringen, med anledning av Lagrådets synpunkter, ett antal förtydliganden gällande de föreslagna bestämmelsernas avsedda innebörd. Regeringen återkommer nedan till hur bestämmelsen bör utformas i detalj och till dess närmare innebörd.

Att ha samröre med en terroristorganisation kan ske på en mängd olika sätt. För att så tydligt som möjligt definiera och avgränsa det straffbara området är det angeläget att så långt det går precisera vilka slags handlingar som avses. Därvid kan den ovan nämnda regleringen av olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken, i den del som inte avser att bilda eller delta i en sammanslutning, tjäna som förebild. Av intresse i sammanhanget är också det förslag som Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. övervägde i form av en ny straffbestämmelse i 23 kap. brottsbalken om ansvar för bl.a. främjande av brottslig verksamhet, även om det förslaget inte ledde till lagstiftning. Den brottsliga handlingen, alltså främjandet, beskrevs i det förslaget som att lämna ekonomiskt bidrag, upplåta hus, del av hus eller mark eller lämna annat liknande stöd till en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer (Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd, SOU 2000:88 s. 180).

Regeringen bedömer inledningsvis att befattning med viss slags utrustning bör omfattas av straffansvaret för samröre. I likhet med vad som gäller beträffande olovlig kårverksamhet bör den nu aktuella straffbestämmelsen till att börja med träffa den som för en terroristorganisation tar befattning med vapen eller ammunition. Därutöver föreslås i promemorian att befattning med brandfarliga och explosiva varor samt transportmedel ska omfattas, vilket har fog för sig. Den utrustning som anges är sådan som typiskt sett kan komma till användning vid terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet och som därför lämpligen bör ingå i uppräkningslistan.

I lagrådsremissen föreslogs att uppräkningslistan även skulle omfatta kommunikationsutrustning. *Lagrådet* anför att sådan utrustning även kan komma till användning i verksamhet som ligger utanför det som den föreslagna kriminaliseringen syftar till att bekämpa. Som exempel nämns att mobiltelefoner och datorer också kan användas för att arrangera ett föreningsmöte. Lagrådet anser att detta väcker frågan om all befattning med sådan utrustning för en terroristorganisation ska anses vara brottslig och att kriminaliseringen i så fall riskerar att inskränka föreningsfriheten. Regeringen konstaterar att det visserligen vore önskvärt att låta befattning med kommunikationsutrustning omfattas av straffansvaret men godtar Lagrådets invändningar och bedömer därför att kommunikationsutrustning inte bör ingå i uppräkningslistan av den utrustning det ska vara otillåtet att ta befattning med för en terroristorganisation. Vid denna bedömning beaktar regeringen att sådan befattning efter omständigheterna kan vara straffbar enligt andra bestämmelser. Om det rör sig om utrustning som är särskilt ägnad att användas som hjälpmedel vid brott och befattningen sker med uppsåt att utföra eller främja t.ex. terroristbrott kan det röra sig om förberedelse till brottet i fråga.

Det sagda leder till slutsatsen att en första punkt i bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation bör omfatta att för en terroristorganisation ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel. Som anfördes i lagrådsremissen bör det finnas utrymme för att låta straffbestämmelsen omfatta även annan befattning med utrustning som främjar eller bidrar till terroristorganisationens verksamhet. I annat fall blir bestämmelsen alltför kasuistisk och annan straffvärd befattning med utrustning riskerar därmed att falla utanför det straffbara området. I lagrådsremissen föreslogs mot den bakgrunden att uppräkningslistan av utrustning i bestämmelsens första punkt skulle omfatta även annan utrustning av liknande slag. *Lagrådet* har emellertid synpunkter på en sådan utformning av bestämmelsen och pekar bl.a. på förhållandet till en annan del av den föreslagna bestämmelsen enligt vilken det ska vara straffbart att lämna annat liknande stöd till terroristorganisationen (punkt 3). En sådan konstruktion av ”liknande-liknande” gärningar kan enligt *Lagrådet* leda till avsevärda tillämpningsproblem. Regeringen anser mot bakgrund av dessa synpunkter att punkt 1 inte bör omfatta liknande utrustning. Straffvärd befattning med utrustning som liknar den som anges i punkt 1 bör däremot kunna omfattas av bestämmelsens nyss nämnda punkt 3, till vilken regeringen återkommer nedan.

Att ta befattning med utrustning kan avse såväl fysiska åtgärder som åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla, transportera, förvara, reparera eller installera utrustning, liksom att anskaffa eller ordna med transport eller förvaring av utrustningen. Detta innebär exempelvis att både den som anskaffar och den som framför ett fordon kan omfattas av det föreslagna straffansvaret, under förutsättning att befattningen sker för terroristorganisationen.

Som det föreslogs i lagrådsremissen bör straffansvaret vidare omfatta att upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation. Detta bör regleras i en särskild punkt i bestämmelsen (punkt 2). *Lagrådet* väcker frågan om straffansvaret i den här delen begränsas till det som civilrättsligt innefattas i begreppet upplåtelse, dvs. att ägaren till något låter annan nyttja det utan att äganderätten överläts. Enligt regeringen är avsikten att begreppet upplåtelse här ska ha samma rättsliga innebörd som i andra sammanhang, vilket innebär att försäljning eller gåva av lokal eller mark till en terroristorganisation inte blir straffbart enligt den föreslagna bestämmelsen. Enligt regeringen är detta en rimlig avgränsning av det straffbara området. Om bestämmelsen skulle omfatta också överlåtelser av mark och lokaler skulle det riskera att leda till att det straffbara området blev alltför vidsträckt och kom att omfatta också transaktioner som inte är naturliga att betrakta som samröre i den mening som avses här. I detta sammanhang beaktar regeringen också att överlåtelse av lokaler eller mark till en terroristorganisation kan vara straffbart enligt andra bestämmelser. Exempelvis kan under vissa förutsättningar en benefik överlåtelse av mark till en terroristorganisation vara straffbar som ett finansieringsbrott.

Enligt regeringen går den kriminalisering som föreslås i punkten inte så långt att den i praktiken riskerar att omöjliggöra viss föreningsverksamhet och därmed riskerar att komma i konflikt med föreningsfriheten. Att kriminaliseringen träffar den som upplåter möteslokaler till en terroristorganisation kan visserligen, som *Sveriges advokatsamfund* är inne på, i förlängningen få till följd att organisationens möjligheter att bedriva sin

verksamhet i någon mån försvåras. Den föreslagna kriminaliseringen riktar sig emellertid inte mot själva deltagandet i organisationen utan avser avgränsade typer av handlingar som underlättar för en terroristorganisation att bedriva verksamhet. Det rör sig dessutom om handlingar som inte typiskt sett behöver utföras av organisationens medlemmar utan lika gärna kan utföras av personer utanför organisationen. Den föreslagna regleringen liknar i det avseendet det finansieringsbrott som avser finansiering av en terroristorganisation. Regeringen delar mot den bakgrunden inte advokatsamfundets uppfattning att kriminaliseringen skulle innebära att föreningsfriheten blir närmast illusorisk. Till skillnad från advokatsamfundet anser regeringen inte heller att den bedömningen påverkas av att det enligt regeringens förslag, som skiljer sig från promemorians i denna del, för straffansvar inte krävs att upplåtelsen sker för organisationens verksamhet, dvs. att det inte krävs att det faktiskt bedrivs någon verksamhet för att en straffbar upplåtelse av lokal eller mark ska anses ha skett.

Slutligen bör straffansvaret, som en tredje punkt i bestämmelsen, omfatta att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. Som *Hovrätten för Västra Sverige* anför är det inte lämpligt att i lagtexten ytterligare försöka konkretisera alla samröreshandlingar som omfattas av straffansvaret. Regeringen instämmer med hovrätten i att bestämmelsen i sådana fall skulle bli alltför kasuistisk och att straffvärda samröreshandlingar skulle riskera att hamna utanför det straffbara området. Detta gäller inte minst som samröre med en terroristorganisation kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. Det bör också beaktas att terroristorganisationer förändras över tid.

Lagrådet anför i fråga om punkt 3 att lagtexten är öppen för olika tolkningar samtidigt som exemplifieringen i författningskommentaren inte ger någon tydlig vägledning i fråga om vad som faller inom respektive utanför det straffbara området. Lagrådet anför vidare att förslagets utformning kan kritiserats ur ett förutsebarhetsperspektiv och för att vara mindre väl förenligt med legalitetsprincipen. Regeringen vill mot den bakgrunden understryka att det inte är fråga om någon helt öppen bestämmelse. 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. Gärningar som inte till sin art kan anses likna att ta befattning med sådan utrustning som anges i den föreslagna punkt 1 eller att upplåta lokal eller mark enligt den föreslagna punkt 2 kommer alltså inte att omfattas av det straffbara området. Enligt regeringens uppfattning underlättas den jämförelse som ska göras av att punkt 1 nu föreslås ges en tydligare avgränsning än i lagrådsremissens förslag (se ovan). Som konstaterats tidigare innebär detta bl.a. att det förslag som nu läggs fram inte innefattar någon sådan konstruktion av ”liknandeliknande” gärningar som Lagrådet invänt särskilt mot. Regeringen anser därutöver att det i detta sammanhang bör beaktas att det, för att undanta mer perifera gärningar och för att undvika orimliga resultat, föreslås att ringa brott ska vara undantagna från det straffbara området (se nedan).

Med att lämna annat liknande stöd bör till att börja med förstås att ta befattning med sådan utrustning som liknar någon av de i punkt 1 särskilt uppräknade typerna av utrustning. Det kan t.ex. röra sig om sådana skadliga eller farliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i 5 § eller i regeringens föreskrifter om vad som utgör krigsmate-

riel (bilaga till förordningen [1992:1303] om krigsmateriel). I lagrådsremissen uttalades att skyddsutrustning som kan användas i strid, t.ex. skottsäkra västar och hjälmar, kan anses som utrustning liknande den som i övrigt räknas upp i paragrafen. Som *Lagrådet* anför kan det emellertid ifrågasättas om sådan skyddsutrustning kan anses likna den uppräknade utrustningen.

Bestämmelsen bör vidare omfatta gärningar som har stark anknytning till den utrustning som omfattas av punkt 1 utan att det handlar om att ta befattning med den. Exempelvis kan det vara fråga om att bistå en terroristorganisation med teknisk support på avancerade vapen eller genom att skicka en kod eller en teknisk uppdatering till ett fordon. Att möjliggöra användning av utrustningen genom att förse organisationen med manualer till den får också anses likna att ta befattning med utrustningen.

På motsvarande sätt kan det handla om gärningar som kommer organisationen till nytta på ett liknande sätt som när mark eller lokaler upplåts till denna. Det kan t.ex. handla om andra sätt att, utan att det innebär en upplåtelse, ordna lokaler för terroristorganisationen eller att sätta upp läger åt den. Att skydda organisationens lokaler genom att hålla vakt utanför dem är ett annat exempel. Att bjuda in till medlemsmöte i sitt hem, som *Lagrådet* tar upp, kan däremot enligt regeringen inte liknas vid att upplåta mark eller lokaler, och får därför normalt anses falla utanför straffansvaret.

Den nu valda konstruktionen innebär att vissa straffvärda handlingar som i och för sig kan sägas upprätthålla och stärka en terroristorganisation med nödvändighet kommer att falla utanför det straffbara området. Till skillnad från *Attunda tingsrätt* bedömer regeringen inte att det straffbara området kommer att omfatta att förse en terroristorganisation med information i allmänhet. Inte heller torde sådana handlingar som bl.a. *Säkerhetspolisen* nämner – produktion av propaganda, bistånd med barnpassning eller matlagning – kunna anses vara till sin art jämförbara med övriga punkter i bestämmelsen. Detsamma får anses gälla rådgivning och hjälp med organisationens ekonomi, som i lagrådsremissen nämndes som exempel på annat liknande stöd. Regeringen kan instämma med *Lagrådet* att dessa handlingar inte nödvändigtvis kan liknas vid det stöd som omfattas av bestämmelsens andra punkter. Regeringen gör samma bedömning när det gäller ett annat exempel som *Lagrådet* tar upp, nämligen utlåning av busskort för transport. Eftersom det är nödvändigt med en tydlig avgränsning av straffbestämmelsen framstår det vidare inte som möjligt att konstruera den nu aktuella bestämmelsen så att den t.ex. omfattar framställning av propaganda. Exempel på vad punkten bör anses omfatta och inte omfatta lämnas i författningskommentaren. Regeringen anser dock att den yttersta gränsen för bestämmelsens tillämpningsområde får avgöras i rättstillämpningen.

För straffbarhet bör det inte spela någon roll om samröreshandlingen sker på uppdrag av eller till förmån för en medlem i terroristorganisationen eller någon annan, utan det avgörande bör vara att samröreshandlingen sker för eller till terroristorganisationen. Något sådant tydliggörande som *Säkerhetspolisen* efterfrågar, utöver detta påpekande, anser regeringen inte vara nödvändigt.

Det samröre som den föreslagna bestämmelsen handlar om torde i praktiken många gånger ske mot ersättning eller någon annan form av kompensation, men detta bör inte vara någon förutsättning för straffansvar. Att

t.ex. befattningen eller upplåtelsen inte sker mot ersättning skulle däremot kunna ses som en indikation på att det är fråga om finansiering enligt 3 § finansieringslagen.

En straffbestämmelse som under alla förhållanden förbjuder handlingar av det nu angivna slaget skulle bli alltför vidsträckt. För att straffansvaret endast ska träffa sådana straffvärda gärningar som upprätthåller och stärker en terroristorganisation bör det därför krävas att samröret ska vara sådant att det är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Detta bör av rättssäkerhetsskäl framgå direkt av lagtexten. Det bör således uttryckligen anges i lagtexten att det är sådant samröre med en terroristorganisation som är ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation som är straffbart. *Lagrådet* anser att det är oklart vad denna avgränsning innebär i praktiken. Rekvisitet ”ägnat att” bör enligt regeringen förstås på samma sätt som i annan straffrättslig lagstiftning. Samröret med organisationen ska därmed vara sådant att det typiskt eller generellt sett främjar, stärker eller understödjer terroristorganisationen. Det handlar alltså om att göra ett slags genomsnittlig bedömning av om ett handlande kan anses innebära en risk för att en terroristorganisation främjas, stärks eller understöds (jfr Integritet och straffskydd, SOU 2016:7 s. 195–199). Att samröret ska vara ”ägnat att” främja, stärka eller understödja en terroristorganisation innebär alltså att åklagaren inte behöver visa något visst syfte med samröret eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom samröret har främjats, stärkts eller understötts.

I subjektivt hänseende bör det räcka att uppsåtet omfattar de faktiska omständigheterna, alltså att det rör sig om en viss typ av utrustning eller stöd och att befattningen, upplåtelsen eller tillhandahållandet sker för eller till en terroristorganisation. Det bör inte krävas att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen i det enskilda fallet. Som framgått bör uppsåtet i stället omfatta de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att samröret är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Som regeringens förslag är utformat krävs det inte något uppsåt i förhållande till att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås.

Det är enligt regeringen angeläget att straffansvaret inte kommer att omfatta humanitär verksamhet som opartiska och fristående humanitära organisationer bedriver. Regeringens uppfattning är också att detta inte riskerar att bli fallet med det förslag som läggs fram. Även om insatser inom ramen för en opartisk och fristående humanitär organisations verksamhet direkt eller indirekt skulle kunna komma en terroristorganisation till godo kan de inte ses som samröre med en terroristorganisation i den bemärkelse som avses här. Det är till att börja med ytterst få aktiviteter inom ramen för sådan humanitär verksamhet som över huvud taget omfattas av punkt 1–3 i den föreslagna straffbestämmelsen. Och om ett handlande undantagsvis skulle falla in under någon av punkterna – vilket *Lagrådet* bedömer skulle kunna vara fallet t.ex. i fråga om att köra ambulans – kan handlandet i de här fallen inte anses ske ”för” eller ”till” en terroristorganisation. Den som kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar inte befattning med fordonet för en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen. Det gäller även om transporten skulle avse medlemmar i terroristorganisationen.

Det bör uppmärksammas att humanitär verksamhet inte enbart bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer utan även kan förekomma inom ramen för en terroristorganisation. Att för en terroristorganisation t.ex. tillhandahålla eller köra ett ambulansfordon bör kunna omfattas av straffansvaret för samröre i form av befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Straffansvar förutsätter också att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste det beaktas att den humanitära rätten är tillämplig (se avsnitt 4.1). När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter uppmärksammar *Försvarsmakten* och *Svenska Röda Korset* artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna som anger att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska givetvis tillämpas så att den inte kommer i konflikt med Sveriges konventionsåtaganden på detta område. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter – av intresse nu i praktiken ambulanskörning – som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Enligt regeringen är det även 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. Att exempelvis en journalist inom ramen för sitt journalistiska uppdrag uppehåller sig i ett fordon som tillhör en terroristorganisation innebär inte att journalisten befattar sig med fordonet för organisationen. Under alla omständigheter kan handlande inom ramen för den journalistiska verksamheten enligt regeringens uppfattning inte anses ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Vid den bedömningen anser regeringen nämligen att det inte går att enbart se till den isolerade handlingen utan att beakta det sammanhang som den ingår i, dvs. det journalistiska uppdraget.

Som anförs i avsnitt 4.1 bedöms det vara möjligt att straffbelägga samröre med en terroristorganisation utan att hamna i konflikt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten. En förutsättning för detta är att straffansvaret inte ges en så vid utformning att det i praktiken skulle innebära en kriminalisering av deltagande eller medlemskap i en terroristorganisation.

Straffansvaret för samröre med en terroristorganisation är med den föreslagna utformningen avgränsat till att omfatta endast vissa specifika former av samröreshandlingar, och handlingar som till sin art är jämförbara med dessa, förutsatt att de är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Det straffbara området omfattar därmed inte varje handling som vidtas i förhållande till en sådan organisation. Straffansvaret begränsas dessutom ytterligare genom att det föreslås att ringa fall inte ska

vara straffbara (se nedan) och genom att bl.a. den internationella humanitära rättens krav måste beaktas. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att samröresbrottet med de justeringar och förtydliganden som nu görs i förhållande till lagrådsremissen får en tillräckligt tydlig avgränsning av det straffbara området. Regeringen anser således att de tveksamheter i tydlighetshänseende som *Lagrådet* ger uttryck för i fråga om lagrådsremissens förslag inte gör sig gällande i förhållande till det förslag som regeringen nu lägger fram. Regeringen kan inte heller instämma i de farhågor som *Migrationsverket* ger uttryck för med utgångspunkt i bedömningen av lagrådsremissens förslag som mycket extensivt.

Riksdagen har tillkännagett vad utskottet anför om kriminalisering av terrorismresor (bet. 2015/16:JuU7 punkt 5, rskr. 2015/16:86). Enligt utskottet bör det vara kriminaliserat att förbereda, påbörja eller genomföra en resa till ett annat land i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar, eller att ge eller få terroristträning. Detsamma gäller för finansiering av terrorism. Det bör även övervägas att kriminalisera medverkan i andra stödfunktioner inom en terroristorganisation. Vidare anför utskottet att regeringen snarast ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag i enlighet med detta. Efter förslag i propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78) har riksdagen beslutat om lagändringar som bl.a. innebär att det införts ett särskilt straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott. Det har vidare efter förslag i samma proposition införts ett särskilt straffansvar för den som finansierar en sådan resa eller finansierar en person eller sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott. Det nu föreslagna straffansvaret för samröre innebär bl.a. en kriminalisering av medverkan i flera olika stödfunktioner inom en terroristorganisation. Mot den bakgrunden anser regeringen att tillkännagivandet får anses tillgodosett och att det därmed är slutbehandlat.

Försök till samröresbrottet ska vara straffbart

I arbetet mot terrorism är det viktigt att kunna ingripa mot brottsligheten på ett tidigt stadium. För att en kriminalisering av förstadiet till brott ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Det bör också i praktiken finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande på förstadiet framstår som motiverat. Det måste också finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt på så sätt att det finns ett reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Slutligen måste det krävas att införandet av ett straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen.

Att någon försöker anskaffa t.ex. ett vapen för en terroristorganisation men inte lyckas med detta är ett exempel på en gärning som måste anses straffvärd. Även andra exempel på straffvärda handlingar kan tänkas. Det bedöms finnas ett praktiskt behov av en försökskriminalisering. Det finns därför goda skäl att kriminalisera försök till samröre med en terroristorganisation. Dessutom har den föreslagna bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation vissa likheter med finansieringsbrottet i 3 § första stycket 2 finansieringslagen (finansiering av en terrorist eller terrorist-

organisation) som är kriminaliserat på försöksstadiet. Att tillhandahålla t.ex. en lastbil till en terroristorganisation utan ersättning kan utgöra finansiering av en terroristorganisation. Om det i stället är fråga om att tillhandahålla ett transportmedel mot en marknadsmässig ersättning, kan det röra sig om samröre med en terroristorganisation. Brotten har till stor del samma skyddsintresse och föreslås få samma straffskala. För att inte skapa en situation där den som försökt tillhandahålla lastbilen kan undkomma ansvar genom att hävda att tillhandahållandet skulle ske mot ersättning, finns det även av den anledningen skäl att straffbelägga försök till samröresbrottet.

Det ska inte dömas till ansvar i ringa fall

Straffansvaret för terrorismrelaterade gärningar är långtgående och kan inträda på ett tidigt stadium (se närmare avsnitt 4.1). Det är emellertid viktigt att straffansvaret enbart träffar straffvärda gärningar. För att kriminaliseringen inte ska träffa mer perifera företeelser och för att undvika orimliga resultat finns det i finansieringslagen och rekryteringslagen undantag för ringa fall. I promemorian föreslås att samma möjlighet ska gälla för samröresbrottet. Regeringen anser med beaktande av såväl sakskäl som systematiska skäl att ringa fall ska undantas från straffansvar.

När det gäller hur undantaget ska utformas kan det konstateras att det i finansieringslagen endast anges att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall (3 och 3 a §§). I rekryteringslagen exemplifieras däremot vad som avses med ringa fall. Ansvar för brott ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa (7 §).

Samröresbrottet innebär en typ av kriminalisering som träffar flera olika slags handlingar. Det krävs inte att de utförs med uppsåt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det innebär att det är svårt att förutse vilka situationer som bör undantas från det straffbara området. Detta talar för att ha en exemplifierande uppräkningslista i lagen. En annan omständighet som talar för att ha en exemplifierande uppräkningslista är att en sådan redan finns i rekryteringslagen. Såväl systematiska som sakliga skäl talar alltså för en sådan ordning.

Undantaget för ringa fall bör avse situationer då samröret med terroristorganisationen har varit obetydligt eller då gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. I författningskommentaren ges exempel på vad som kan utgöra ringa fall. *Lagrådet* påpekar att det är svårt att utifrån författningskommentaren få en klar bild över hur omfattande undantaget för ringa fall är tänkt att vara. Regeringen återkommer till den frågan i författningskommentaren. Den närmare omfattningen av undantaget får som enligt den nuvarande ordningen bestämmas i praxis.

4.2.2 Straffskalor och påföljdsval

Regeringens förslag: Straffet för samröre med en terroristorganisation ska vara fängelse i högst två år.

Om samröresbrottet är grovt, ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska

det särskilt beaktas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås inte att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Göteborgs tingsrätt* och *Ekobrottsmyndigheten*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt om förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Samröresbrott av normalgraden

Straffskalan för terroristbrott är fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt är straffet fängelse i lägst två och högst sex år. För samtliga brott av normalgraden enligt rekryteringslagen och finansieringslagen är straffskalan fängelse i högst två år.

Det kan ifrågasättas om de befintliga straffskalorna på terrorismområdet i alla delar speglar brottens allvar. Terroristbrottsutredningen har därför, genom tilläggsdirektiv den 21 mars 2018, fått i uppdrag att, utöver vad som redan följer av de ursprungliga direktiven, särskilt överväga och föreslå förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism, i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå (dir. 2018:21). Straffskalornas utformning bör övervägas samlat. I avvaktan på de förslag till ändringar i straffskalorna som ska lämnas av Terroristbrottsutredningen görs följande bedömningar.

Samröre med en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen har ett förhållandevis högt straffvärde. I förhållande till exempelvis fullbordat terroristbrott är det dock fråga om en kriminalisering på ett tidigare stadium och straffvärdet är därför väsentligt lägre än för detta brott. En relevantare jämförelse är i stället straffskalorna för brotten i finansieringslagen och rekryteringslagen. Straffskalan föreslås därför vara fängelse i högst två år. Omständigheter som bör kunna vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken terroristorganisation personen har haft samröre med eller vilken typ av utrustning personen har tagit befattning med. Eftersom dessa omständigheter kan skilja sig mycket åt, kan också straffvärdet för ett samröresbrott variera i avsevärd utsträckning.

Att ha samröre med en terroristorganisation utgör brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse. Detta bör gälla även om varken straffvärdet i sig eller den tidigare brottsligheten skulle motivera det. Liksom i andra fall måste styrkan i fängelsepresumtionen bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet (jfr prop. 2015/16:78 s. 39).

I både finansieringslagen och rekryteringslagen finns det, med undantag för brott som avser resa i terrorismsyfte eller finansiering av brott enligt rekryteringslagen, en särskild straffskala för grova brott. Straffet för de grova brotten är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I bestämmelserna anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (kvalifikationsgrunder). Enligt 3 § andra stycket finansieringslagen ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Enligt 6 § rekryteringslagen ska det särskilt beaktas om brott avseende offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art. Terroristbrottsutredningen har, utöver vad som anges ovan om en översyn av straffskalorna, i uppdrag att ta ställning till hur kvalifikationsgrunderna för grova brott bör utformas.

Som framgår i avsnitt 4.2.1 kan samröre med en terroristorganisation ske på många olika sätt. Det sätt på vilket samröret kan bidra till att stärka en terroristorganisation och dess förmåga att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet kan variera i stor utsträckning. Det finns därför skäl att införa en särskild straffskala för grovt brott, i likhet med vad som gäller för de flesta andra brott med anknytning till terrorism. Straffskalan bör liksom för de andra grova brotten vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Genom att i lagtext ange kvalifikationsgrunder för grovt brott skapas förutsättningar för att försvårande omständigheter ska få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Uttryckliga kvalifikationsgrunder ger också ökad förutsebarhet och bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen, vilket leder till en ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Det finns därför skäl att, liksom vid andra grova brott med anknytning till terrorism, ange exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om samröresbrottet är grovt. Regeringen bedömer att de kvalifikationsgrunder som gäller för befintliga grova brott i huvudsak är relevanta även för samröresbrottet. Att brottet har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning är därmed till att börja med något som bör göra att brottet bedöms som grovt. Detsamma gäller omständigheten att brottet har varit av särskilt farlig art. En terroristorganisation som har vilja och förmåga att begå upprepade fall av terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för människoliv eller för egendom av särskild betydelse måste anses som särskilt farlig och samröre med organisationen bör kunna anses som ett brott av särskilt farlig art. Vilken terroristorganisation personen har haft samröre med är därmed en omständighet som bör kunna få betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt. Även andra omständigheter än vilken terroristorganisation det har varit fråga om bör emellertid kunna göra att samröresbrottet bedöms vara av särskilt farlig art. Straffansvar för samröre med en terroristorganisation förutsätter inte att ett terroristbrott ska begås. Kvalifikationsgrunden att brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse är därmed inte nöd-

vändigtvis lika relevant för samröresbrottet. Regleringen bör dock vara densamma för samtliga brott i rekryteringslagen.

Vid bedömningen av om brottet är grovt bör det, i likhet med vad som gäller för de befintliga grova brotten i rekryteringslagen, således särskilt beaktas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

4.2.3 Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska placeras i rekryteringslagen.

Regeringens bedömning: Straffbestämmelsen bör inte omfattas av subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Åklagarmyndigheten* och *Stockholms universitet*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning. *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt* och *Justitiekanslern* välkomnar arbetet i Terroristbrottsutredningen, som bl.a. har fått i uppdrag att samla terrorismlagstiftningen i ett regelverk. Svea hovrätt påpekar att man mot den bakgrunden väljer att inte nu kommentera de i promemorian föreslagna placeringarna av bestämmelserna.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt om förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Straffbestämmelsen ska placeras i rekryteringslagen

Som framgår i avsnitt 4.1 är terrorismlagstiftningen svåröverskådlig. Terroristbrottsutredningen har därför fått i uppdrag att föreslå en ny reglering som bör samlas i ett regelverk. Frågan är nu var straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation lämpligen bör placeras i avvaktan på att ett sådant samlat regelverk kan finnas på plats.

En kriminalisering av samröre med en terroristorganisation, som i förlängningen syftar till att motverka bl.a. terroristbrott, har mer gemensamt med brotten i finansieringslagen och rekryteringslagen än med terroristbrottslagens reglering om straffansvar för terroristbrott. Vissa gemensamma drag finns med den del av finansieringslagens reglering som handlar om ekonomiskt stöd till terroristorganisationer (3 § första stycket 2). Det som talar emot att placera bestämmelsen i den lagen är emellertid att finansieringslagen endast straffbelägger olika former av finansiering med anknytning till terrorism. Den föreslagna straffbestämmelsen om samröre är bredare.

Rekryteringslagen återstår då som tänkbart alternativ. Samröresbrottet skiljer sig visserligen något från brotten i rekryteringslagen eftersom det i första hand tar sikte på det straffvärda i att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation och inte har karaktären av ett förstadium till t.ex. terroristbrott. Samtidigt träffar det straffbara området enligt rekryteringslagen en mångfald av gärningar, varav vissa kan sägas ha inslag av samröreskaraktär. Regeringen anser därför att bestämmelsen lämpligen bör placeras i rekryteringslagen i avvaktan på Terroristbrottsutredningens förslag.

Regeringen föreslår att den nya bestämmelsen placeras direkt efter definitionen av en terroristorganisation, som bör införas före de materiella bestämmelserna, och därmed först bland ansvarsbestämmelserna i lagen. Med hänsyn till den översyn av den samlade terrorismlagstiftningen som pågår, finns det emellertid inte skäl att nu rubricera om eller numrera om paragraferna i rekryteringslagen. Den nya paragraf som föreslås reglera samröresbrottet bör av tydlighetsskäl och i enlighet med promemorians förslag få rubriken ”Samröre med en terroristorganisation”.

Förhållandet till andra straffbestämmelser

Handlingar som innebär att någon har samröre med en terroristorganisation kan samtidigt utgöra brott enligt en rad andra bestämmelser. Således kan befattning med vapen, ammunition eller brandfarliga eller explosiva varor efter omständigheterna utgöra exempelvis förberedelse eller medverkan till terroristbrott eller till brott enligt brottsbalken såsom rån eller allmänfarlig ödeläggelse. Det kan också vara fråga om brott enligt finansieringslagen, vapenlagen (1996:67), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) eller lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Det kan inte heller uteslutas att gärningar som omfattas av samröresbrottet även kan utgöra brott enligt någon annan lag.

För att klargöra att ansvar inte ska dömas ut i vissa situationer av brottskonkurrens finns subsidiaritetsregler i både rekryteringslagen (8 §) och finansieringslagen (5 §). Enligt dessa ska ansvar enligt respektive lag inte dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen. Detta har motiverats med att avsikten med straffbestämmelserna i de nämnda lagarna inte har varit att de ska ha företräde framför brottsbalken eller terroristbrottslagen, utan att de ska komplettera befintlig lagstiftning i syfte att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, se propositionerna Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (prop. 2001/02:149 s. 47), Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78 s. 50) och prop. 2015/16:78 s. 44.

Samröresbrottet har, i likhet med brott enligt terroristbrottslagen, delvis andra och vidare skyddsintressen än brotten i brottsbalken. Brottet tar framför allt sikte på det i sig straffvärda att ha samröre med en terroristorganisation. Detta gör att det kan vara rimligt att i vissa fall döma i konkurrens, något som talar mot att låta samröresbrottet omfattas av rekryteringslagens subsidiaritetsbestämmelse. Detta gäller inte minst som subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen inte utesluter att ansvar för en gärning

som utgör brott enligt rekryteringslagen också kan föranleda ansvar för brott enligt ett antal andra lagar, t.ex. vapenlagen eller sanktionslagen. Sammantaget gör regeringen därför bedömningen att samröresbrottet inte bör omfattas av subsidiaritetsbestämmelsen i rekryteringslagen.

Den nu redovisade bedömningen, sammantagen med det förhållandet att samröresbrottet har andra skyddsintressen än framför allt brott enligt vapenlagen, LBE, smugglinglagen och krigsmateriellagen, får till följd att det ofta kan bli fråga om att döma för samröresbrottet i konkurrens med ett annat brott. Frågor om konkurrens får i det enskilda fallet lösas med tillämpning av sedvanliga konkurrensregler. I författningskommentaren lämnas exempel på vad som bör gälla i olika situationer.

Det finns emellertid skäl att kort nämna något om förhållandet mellan samröresbrottet och finansieringsbrottet och då främst brottet i 3 § första stycket 2 finansieringslagen, dvs. finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation. Den som finansierar en terrorist eller en terroristorganisation behöver inte ha något uppsåt till att pengarna ska användas för att begå t.ex. terroristbrottslighet. Däremot måste finansiären ha kännedom om de faktiska omständigheterna avseende personens eller sammanlutningens förehavanden. Finansieringsbrottet har till stor del samma skyddsintresse som samröresbrottet, vilket gör att det i regel finns skäl att enbart tillämpa ett av straffbuden och alltså inte döma i konkurrens för båda brotten.

Det finns även skäl att beröra förhållandet mellan samröresbrottet och brott mot sanktionslagen. Sanktionslagen innebär att regeringen får förordna om genomförande av internationella sanktioner i enlighet med vissa beslut eller rekommendationer av FN:s säkerhetsråd eller av EU (se närmare 1 och 3 §§). Genom sanktionslagen straffbeläggs brott mot dels sådana förbud som regeringen har meddelat i syfte att genomföra sanktioner, dels förbud i EU:s (och tidigare EG:s) förordningar om ekonomiska sanktioner (se närmare 8 §). Att tillhandahålla viss sådan utrustning som anges i samröresbestämmelsen till en terroristorganisation som är föremål för internationella sanktioner kan samtidigt innebära ett brott enligt sanktionslagen. Syftet med ett bakomliggande sanktionsbeslut torde dessutom i någon mån sammanfalla med samröresbestämmelsens skyddsintresse, nämligen att minska en terroristorganisationens handlingsutrymme genom att strypa tillgången till resurser av olika slag. Som framhålls i promemorian är dock skyddsintresset för straffbestämmelsen i sanktionslagen i första hand att upprätthålla respekten för sanktionsregimen som sådan. Det bör därför i regel finnas skäl att döma i konkurrens för samröre med en terroristorganisation och brott mot sanktionslagen.

5 Offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till samröresbrottet bör kriminaliseras

Regeringens förslag: Det ska vara straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation samt att resa utom-

lands i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation. Det ska vidare vara straffbart att finansiera samröre med en terroristorganisation.

Regeringens bedömning: Det bör vara straffbart att finansiera offentlig uppmaning och rekrytering till samröre samt att finansiera en resa i syfte att ha samröre med en terroristorganisation. Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Det bör inte straffbeläggas att meddela eller ta emot utbildning som syftar till samröre med en terroristorganisation.

Promemorians bedömning överensstämmer inte med regeringens förutom när det gäller bedömningen avseende utbildningsbrottet.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot promemorians bedömning.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige* anser att de gärningar som kriminaliseras genom förslaget i vissa fall kommer att ligga förhållandevis långt ifrån det intresse som kriminaliseringen avser att skydda, men att skälen som anförs i utkastet för en kriminalisering dock får anses godtagbara. *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslagen och delar bedömningarna i utkastet. *Säkerhetspolisen* tillstyrker förslagen men ifrågasätter bedömningen att det inte finns något praktiskt behov av att straffbelägga utbildning i förhållande till samröre med en terroristorganisation. Övriga remissinstanser lämnar utkastets förslag och bedömning utan invändningar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En kriminalisering av gärningar som har karaktären av förstadier till brott bör förbehållas brott av visst allvar. Det bör också, i förhållande till det beteende som den tänkta kriminaliseringen tar sikte på, finnas en viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda. Ju närmare en kränkning av skyddsintresset som beteendet står, desto större anledning finns det att kriminalisera gärningen. Kravet på närhet har stor betydelse också när det gäller frågan om det är rimligt att kriminalisera medverkansliknande handlingar som självständiga brott. Av särskild betydelse är också hur högt ett skyddsintresse rankas. Ju högre det rankas, desto större avstånd kan accepteras mellan det beteende som ska kriminaliseras och skyddsintresset.

Det finns anledning att upprepa att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Regeringens förslag till ett nytt samröresbrott tar sikte på handlande som är ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation (se närmare avsnitt 4.2.1). Det är alltså fråga om ett skyddsintresse som rankas synnerligen högt. Det är dock självklart så, även när det gäller terrorismrelaterad verksamhet, att man till slut når en punkt då den tänkta kriminaliseringen ligger så långt från skyddsintresset att det inte är rimligt med en kriminalisering. Det är därför angeläget att noggrant överväga vilka särskilda förberedelse- och medverkansliknande åtgärder som bör vara kriminaliserade.

I promemorian och i lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation gjordes bedömningen att offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering inte borde kriminaliseras i förhållande till samröresbrottet. Däremot gjordes bedömningen att sådan kriminalisering, förutom när det gäller utbildning, borde införas i förhållande till det deltagandebrott som föreslogs. Eftersom samröresbrottet delvis har fått ett annat tillämpningsområde än vad som föreslogs i promemorian och lagrådsremissen med förslag om ett deltagandebrott, finns det skäl att nu överväga frågan på nytt. Regeringens bedömningar redovisas under respektive brott nedan.

Offentlig uppmaning till samröresbrottet

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet gör sig skyldig till brottet offentlig uppmaning enligt 3 § rekryteringslagen. Det är dock, som nämns i promemorian, sannolikt att en offentlig uppmaning i praktiken många gånger tar sig uttryck i någon form av allmänt stöd till terrorism snarare än en uppmaning att begå särskilt allvarlig brottslighet. Detta talar för att bestämmelsen om offentlig uppmaning bör utvidgas så att den omfattar samröreshandlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation.

Det kan konstateras att en utvidgning av tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om offentlig uppmaning innebär en motsvarande inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen är yttrandefrihet en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas genom lag med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet under de förutsättningar som anges i 2 kap. regeringsformen. En begränsning kan göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som behövs för att tillgodose det eftersträvade ändamålet. Inskränkningen får aldrig heller gå så långt att den innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av grundvalarna för vårt statskick. Inskränkningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska dessutom särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i bl.a. politiska och religiösa angelägenheter (2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen).

I sammanhanget ska också beaktas den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken gäller som lag i Sverige. Artikel 10 i konventionen innebär en rätt till yttrandefrihet. Denna frihet får dock underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag under förutsättning att de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

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 utövanandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, står det klart att ändamålet med inskränkningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövan-
det av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen.
Regeringen gjorde mot den bakgrunden i lagrådsremissen bedömningen
att ett straffansvar för offentlig uppmaning till samröre med en terrorist-
organisation fick anses vara en nödvändig och därmed proportionerlig be-
gränsning av yttrandefriheten, och bedömde alltså att begränsningen var
förenlig med regeringsformen och Europakonventionen (jfr prop.
2009/10:78 s. 42–43).

Lagrådet anser att det kan diskuteras om denna enligt Lagrådet relativt
kortfattade bedömning av förslagets inverkan är tillräcklig. Lagrådet ut-
talar sig i detta avseende särskilt om den proportionalitetsbedömning som
ska göras. Som Lagrådet konstaterar får utformningen av samröresbrottet
betydelse vid bedömningen. Med tanke på att det är fråga om en allmän
kriminalisering som riktar sig till befolkningen som helhet, att det kan vara
fråga om uttalanden som rör mer vardagliga aktiviteter och med hänsyn
till de oklarheter som påpekats avseende samröresbrottets tillämpningsom-
råde, anser Lagrådet att det inte är omöjligt att regleringen vid en dom-
stolsprövning skulle anses bristfällig i förhållande till Europakonvention-
ens skydd av yttrandefriheten i artikel 10. Mot bakgrund av de justeringar
av samröresbestämmelsen som har gjorts i förhållande till lagrådsremis-
sens förslag, anser regeringen emellertid att de oklarheter avseende be-
stämmelsens tillämpningsområde som Lagrådet pekar på inte gör sig gäl-
lande i förhållande till det förslag som läggs fram nu (se avsnitt 4.2.1).
Sådana mer vardagliga aktiviteter som Lagrådet diskuterar faller således
ännu tydligare utanför samröresbestämmelsens och därmed även uppman-
ingsbrottets tillämpningsområde.

Som *Lagrådet* konstaterar är det för proportionalitetsbedömningen även
av betydelse att det i 16 kap. 5 § brottsbalken redan finns en kriminaliser-
ing av uppvigling som i hög grad kan anses överlappa förslaget om upp-
maning till samröre med en terroristorganisation. Regeringen vill i sam-
manhanget förtydliga att samtliga gärningar som är straffbara som offent-
lig uppmaning – med eller utan det tillägg i uppmaningsbrottet som nu
föreslås – får anses omfattas av uppviglingsbrottets tillämpningsområde
(jfr uttalandena i prop. 2009/10:78 s. 29, 30 och 44 i samband med inför-
andet av straffansvaret för offentlig uppmaning till särskilt allvarlig brotts-
lighet och i prop. 2017/18:174 s. 76 i samband med de senaste ändring-
arna). Oavsett om uppmaningsbrottet ändras på det sätt regeringen föreslår
eller inte kommer det alltså att vara straffbart, som uppvigling, att upp-
mana eller annars söka förleda till samröre med en terroristorganisation.
De systematiska skäl till att offentlig uppmaning till samröre bör kriminali-
seras som anfördes i lagrådsremissen väger därmed enligt regeringen
mycket tungt. Att inte kriminalisera offentlig uppmaning till samröresbrott
skulle nämligen innebära att man måste ta ställning till om ett meddelande
som innefattar en offentlig uppmaning till terrorism utgör brott enligt
bestämmelsen om offentlig uppmaning, som alltså utgör *lex specialis* när
det gäller uppvigling till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig
brottslighet, eller ska bestraffas enligt bestämmelsen om uppvigling. En
kriminalisering av offentlig uppmaning till samröresbrottet innebär alltså
en ökad tydlighet. Dessutom innebär en sådan kriminalisering att det kom-
mer att gälla en strängare straffskala för brottet än om enbart straffbestäm-
melsen om uppvigling skulle vara tillämplig.

Regeringen bedömer alltså sammanfattningsvis att straffansvaret för offentlig uppmaning till samröre med en terroristorganisation är en nödvändig och därmed proportionerlig begränsning av yttrandefriheten, som är förenlig med såväl regeringsformen som med Europakonventionen. Sammantaget gör regeringen bedömningen att offentlig uppmaning bör vara straffbart även i förhållande till samröre med en terroristorganisation.

Straffskalan för brottet bör, på grund av såväl brottets allvar som systematiken, vara densamma som i dag gäller för offentlig uppmaning. Det innebär också att det kommer att finnas en särskild straffskala för grovt brott och undantag för ringa fall. När det gäller vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet offentlig uppmaning är grovt, är det framför allt kvalifikationsgrunderna om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art som bör vara aktuella i förhållande till brottet offentlig uppmaning till samröre med en terroristorganisation.

Det finns skäl att i detta sammanhang påpeka att en tillhandahållare av en elektronisk anslagstavla är skyldig att ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i bl.a. bestämmelsen om uppvigling i brottsbalken och bestämmelsen om offentlig uppmaning i rekryteringslagen, se 5 § lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlur (BBS-lagen). Detta innebär att offentlig uppmaning till samröre med en terroristorganisation kommer att omfattas av BBS-lagens uttryckliga reglering. Det är enligt regeringen ett önskvärt resultat.

Rekrytering till samröresbrottet

Den som söker förmå någon annan att, utan att det utgör offentlig uppmaning, begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet gör sig skyldig till rekrytering enligt 4 § rekryteringslagen. Rekryteringsgärningen sammanfaller således till viss del med det straffbara området för offentlig uppmaning. Detta har emellertid lösts genom att rekryteringsbrottet gjorts subsidiärt i förhållande till brottet offentlig uppmaning.

För att förebygga och förhindra terroristbrottslighet är det grundläggande att det finns möjligheter att ingripa mot att personer rekryteras till terrorism. Precis som för offentlig uppmaning torde rekryteringsbrottet många gånger ta sig uttryck i att söka förmå någon att på olika sätt stödja en terroristorganisation snarare än att specifikt söka förmå någon att begå särskilt allvarlig brottslighet. Att söka förmå någon att för en terroristorganisation ta befattning med vapen eller att söka förmå någon att sköta transporter åt en terroristorganisation måste anses vara exempel på sådana straffvärda handlingar som det är angeläget att kunna förhindra. Det finns alltså ett behov av att bestämmelsen om rekrytering utvidgas så att den omfattar att söka förmå någon att ha samröre med en terroristorganisation. Det som sägs om straffskalan och undantag för ringa fall under rubriken om offentlig uppmaning till samröresbrottet bör gälla även i fråga om brottet rekrytering till samröre med en terroristorganisation.

Resebrottet enligt 5 b § rekryteringslagen omfattar den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet eller att meddela eller ta del av instruktioner enligt bestämmelserna om utbildning i 5 eller 5 a § samma lag. Svenska medborgares resor till Sverige är dock undantagna från straffansvar.

Ovan gör regeringen bedömningen att vissa former av samröre som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation bör vara straffbara och att det därför är angeläget att motverka möjligheterna att ha samröre med en sådan organisation. Att resa i syfte att ha samröre med en terroristorganisation är ett tydligt exempel på en sådan straffvärd handling som det finns anledning att motverka. Det bör därför även göras straffbart att resa i syfte att ha samröre med en terroristorganisation. Det kan handla om att någon reser till ett annat land i syfte att t.ex. sköta transporter åt en terroristorganisation eller att bistå organisationen med vapen. Det som sägs om straffskalan och undantag för ringa fall under rubriken om offentlig uppmaning till samröresbrottet, bör i tillämpliga delar gälla även i fråga om resebrottet i förhållande till samröre med en terroristorganisation.

Finansiering av samröre med en terroristorganisation

Finansieringsbrottet enligt 3 § finansieringslagen omfattar finansiering för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet. Det är också straffbart att finansiera en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (dvs. en terrorist eller en terroristorganisation). Därutöver är det enligt 3 a § finansieringslagen straffbart att finansiera brott enligt rekryteringslagens bestämmelser om offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa.

Det är angeläget att alla former av ekonomiskt stöd till terrorism motverkas med kraftfulla åtgärder. Det bör därför även göras straffbart att finansiera samröre med en terroristorganisation. På så sätt kan också eventuella gränsdragningsproblem i förhållande till finansiering av övriga brott i rekryteringslagen undvikas. Det nya finansieringsbrottet bör, på grund av såväl brottets allvar som systematiken, placeras i 3 § finansieringslagen. Det innebär också att det kommer att finnas undantag för ringa fall och en särskild straffskala för grovt brott. Det innebär vidare att brottet kommer att ingå i uppräknningen av brott som omfattas av begreppet särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen.

Finansiering av offentlig uppmaning och rekrytering till samröre samt finansiering av en resa i syfte att ha samröre med en terroristorganisation

Att finansiera någons resa i syfte att ha samröre med en terroristorganisation är något som får anses ägnat att stärka, främja eller understödja en terroristorganisation och som därför bör göras straffbart. Det finns även anledning att göra det straffbart att finansiera offentlig uppmaning och rekrytering till samröre med en terroristorganisation.

Några lagändringar behöver inte göras för att detta ska gälla utan det följer av att det är straffbart att finansiera brotten offentlig uppmaning, rekrytering och resa, som enligt regeringens förslag ska utvidgas så att det omfattar gärningar som syftar till samröre med en terroristorganisation.

Utbildning i förhållande till samröresbrottet bör inte kriminaliseras

Den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, döms för utbildningsbrott enligt 5 § rekryteringslagen. En förutsättning för straffansvar är att gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Enligt 5 a § samma lag ska även den som tar del av sådana instruktioner i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet dömas för utbildningsbrott.

Utbildningsbrotten tar sikte på att förmedla och ta del av specifika kunskaper i syfte att särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Regeringen gör bedömningen att det inte kan anses finnas något praktiskt behov av att straffbelägga utbildning i förhållande till samröre med en terroristorganisation. Att utsträcka kriminaliseringen genom att göra samröre med en terroristorganisation till ett alternativt avsiktsrekvisit, på det sätt *Säkerhetspolisen* föreslår, vore enligt regeringens att utsträcka kriminaliseringen för långt.

6 Undantag från kravet på dubbel straffbarhet

Regeringens bedömning: Det nya brottet samröre med en terroristorganisation bör vara undantaget från kravet på dubbel straffbarhet. Detsamma bör gälla offentlig uppmaning, rekrytering och resa i förhållande till samröresbrottet, finansiering av samröre samt finansiering av offentlig uppmaning, rekrytering och resa som avser samröre.

Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians bedömning som dock enbart avser samröresbrottet överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Göteborgs tingsrätt* och *Domstolsverket*, delar eller har inga invändningar mot promemorians bedömning. *Åklagarmyndigheten* påpekar att de nu aktuella brotten ofta har gränsöverskridande karaktär och att undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör gälla på samma sätt som när det gäller befintliga brott på terrorismområdet.

Sveriges advokatsamfund anser att det inte är rimligt med ett så pass vittomfattande undantag från kravet på dubbel straffbarhet som föreslås i promemorian. Advokatsamfundet pekar vidare på att varje steg som Sverige tar i riktning mot en uppluckring av den internationellt accepterade grundprincipen om krav på dubbel straffbarhet medför att Sveriges möjligheter att värna rätten att själv bestämma över vilket handlande på svensk mark som ska kunna bestraffas minskar. Även *Civil Rights Defenders* motsätter sig ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans uttalar sig särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: En svensk domstol är som huvudregel behörig att döma för brott som begåtts utomlands bl.a. av svenska medborgare, av utlänningar med hemvist i Sverige och, om det på brottet kan följa fängelse i mer än sex månader, av utlänningar som finns i Sverige. Detta förutsätter enligt huvudregeln dock att gärningen inte är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten (dvs. det krävs dubbel straffbarhet) eller, om den begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat, att svårare straff än böter kan följa på gärningen (2 kap. 2 § brottsbalken). För vissa brott har emellertid svenska domstolar s.k. universell jurisdiktion, vilket innebär att de har möjlighet att döma för ett brott även om det helt saknar anknytning till den egna staten. Detta gäller bl.a. för terroristbrott och försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott (2 kap. 3 § 6 brottsbalken). I sådana fall uppställs alltså inte något krav på dubbel straffbarhet.

I 6 § finansieringslagen respektive 9 § rekryteringslagen finns särskilda domsrättsregler som undantar brotten i de två lagarna från kravet på dubbel straffbarhet (prop. 2001/02:149 och prop. 2009/10:78). Finansieringslagens domsrättsregel utvidgades i samband med utökningen av det straffbara området för finansiering av terrorism (prop. 2015/16:78). Ytterligare utvidgningar av domsrätten skedde i samband med genomförandet av bl.a. terrorismdirektivet (prop. 2017/18:174).

De gärningar som nu föreslås bli kriminaliserade är sådana att de är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Andra gärningar kriminaliseras inte. Det är alltså fråga om klart straffvärda gärningar. Samröre med en terroristorganisation, liksom den utvidgade kriminaliseringen när det gäller andra brott med anknytning till terrorism och finansiering av terrorism, gäller vidare gärningar av gränsöverskridande karaktär, och det kan inte uteslutas att de begås i länder där de inte är straffbara. Svenska myndigheter kan i brottsutredningar komma att behöva rättslig hjälp från andra staters myndigheter för att inhämta bevis, t.ex. avseende förhör. För att lämna sådan rättslig hjälp torde många länder utanför Europa visserligen ställa upp krav på dubbel straffbarhet. Detta gäller dock redan i dag i förhållande till de terrorismgärningar som är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet, vilket inte har utgjort hinder mot ett undantag. Med beaktande av de intressen den nu föreslagna kriminaliseringen syftar till att skydda, brottens gränsöverskridande karaktär och den befintliga regleringen när det gäller domsrätt för terrorismgärningar finns det skäl att undanta även nu aktuella brott från kravet på dubbel straffbarhet.

Detta kräver inte några lagstiftningsåtgärder, eftersom rekryteringslagens och finansieringslagens domsrättsregler gäller alla brott i respektive lag. Genom att de gärningar som nu kriminaliseras inte uttryckligen undantas från regleringen kommer alltså domsrättsregeln i rekryteringslagen att vara tillämplig i förhållande till brottet samröre med en terroristorganisation, liksom utvidgningen av brotten offentlig uppmaning, rekrytering och resa. På samma sätt kommer domsrättsregeln i finansieringslagen att vara tillämplig i förhållande till brotten finansiering av samröre med en terroristorganisation och finansiering av offentlig uppmaning och rekrytering till samröre samt resa för att ha samröre med en terroristorganisation.

7 Användningen av utredningsverktyg

Regeringens bedömning: Hemliga tvångsmedel och möjligheten att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation bör i tillämpliga delar få användas vid misstankar om sådan brottslighet som föreslås i rekryteringslagen och finansieringslagen.

Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* och *Stockholms universitet*, delar eller har ingen invändning mot promemorians bedömning. *Åklagarmyndigheten* understryker vikten av att vid terroristbrottslighet ha långtgående möjligheter till hemliga tvångsmedel. Utan förutsättningar för hemliga tvångsmedel är möjligheterna att kunna hindra och utreda gärningarna mycket begränsade. Brotten som begås av terroristorganisationer är ytterst samhällsfarliga och det är viktigt att på ett tidigt stadium kunna förhindra dessa.

Datainspektionen anför att de gärningar som träffas av de föreslagna straffbestämmelserna är av ett allvarligt slag och att det är angeläget att myndigheterna ges effektiva och ändamålsenliga verktyg för att bekämpa brottslighet. *Datainspektionen* kan dock inte tillstyrka förslaget utan att det görs en proportionalitetsbedömning där även det intrång förslaget kan innebära redovisas. *Civil Rights Defenders* avstyrker att hemliga och preventiva tvångsmedel ska tillåtas för att förebygga de föreslagna brotten. Organisationen anför att det inte är förenligt med legalitetsprincipen att utvidga möjligheten att använda preventiva tvångsmedel som omfattar ett stort antal opreciserade gärningar. *Bonnier Broadcasting AB* anser att det uttryckligen bör skrivas att tvångsmedel inte ska få användas mot publicister.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Bonnier Broadcasting AB* vidhåller sin tidigare synpunkt. Ingen annan remissinstans yttrar sig om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Den utvidgade kriminalisering på terrorismområdet som regeringen föreslår i avsnitt 4–5 kommer, om det inte i lagstiftningen görs några särskilda undantag, att leda till att brottsbekämpande myndigheter får tillgång till särskilda utredningsverktyg vid utredning av sådan terroristbrottslighet som nu föreslås. Detta är enligt regeringen en rimlig och nödvändig ordning. När det gäller vissa särskilt ingripande utredningsverktyg, såsom hemliga tvångsmedel, finns det dock anledning att göra särskilda överväganden när det gäller om och under vilka förutsättningar myndigheterna bör få tillgång till sådana utredningsverktyg. Vid den bedömningen bör det vägas in dels att effektiva utredningsverktyg många gånger är en förutsättning för att det ska vara möjligt att utreda vissa brottstyper, dels att olika former av hemliga tvångsmedel kan innebära ett särskilt stort integritetsintrång för enskilda.

I 27 kap. rättegångsbalken, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) respektive lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) ges de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att under vissa förutsättningar använda hemliga tvångsmedel och hämta in vissa uppgifter om elektronisk kommunikation vid misstankar om brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. I detta avsnitt tar regeringen ställning till om utredningsverktygen enligt de nämnda lagarna bör få användas även vid misstankar om sådan terroristbrottslighet som nu föreslås i avsnitt 4–5. Det kan dock redan inledningsvis konstateras att all tvångsmedelsanvändning är underkastad proportionalitetsprincipen. Av den följer att tvångsmedel endast får användas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Tvångsmedel mot t.ex. tidningsredaktioner bör således användas med största försiktighet (se bl.a. Proposition om vissa tvångsmedelsfrågor, prop. 1988/89:124 s. 27–28, Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, SOU 2017:100 s. 162 och NJA 2015 s. 631). Någon sådan särreglering som *Bonnier Broadcasting AB* efterfrågar är alltså inte nödvändig.

Användning av hemliga tvångsmedel under en förundersökning

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §) och hemlig kameraövervakning (20 a §). För att använda dessa tvångsmedel krävs som huvudregel att minimistraffet eller det antagna straffvärdet inte underskrider en viss nivå. Tvångsmedlen kan dock användas vid förundersökningar om vissa särskilt uppräknade brott som inte uppfyller dessa krav. De brott som särregleras på detta sätt är bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, brott enligt 3 och 3 a §§ finansieringslagen och brott enligt rekryteringslagen (27 kap. 2 § andra stycket 7 som 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken hänvisar till) samt försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff.

Det ska också nämnas att regeringen den 24 oktober 2019 beslutade lagrådsremissen Hemlig dataavläsning. Där föreslås att de brottsbekämpande

myndigheterna får möjlighet att använda ett nytt hemligt tvångsmedel, hemlig dataavläsning, vid misstankar om allvarlig brottslighet. Hemlig dataavläsning bedöms leda till bättre och effektivare möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att ta del av information som i dagsläget inte är tillgänglig, t.ex. krypterad information.

Terrorismen hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Det är därför angeläget att ingripa med krafttag mot denna allvarliga brottslighet. De straffbestämmelser som föreslås i avsnitt 4–5 syftar till att kriminalisera sådant handlande som främjar, stärker eller understödjer en terroristorganisation. I förlängningen syftar de alltså till att förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås. Samma övergripande syfte gäller för annan kriminalisering av terroristbrottslighet.

Ett sätt att förebygga terroristattentat är att ingripa tidigt mot dem som på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen har samröre med den. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det vara svårt att avgöra om misstankarna avser t.ex. förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller någon sådan brottslighet som nu föreslås, t.ex. att för en terroristorganisation ta befattning med vapen. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel bör därför så långt som möjligt vara desamma. Vikten av att ha tillgång till hemliga tvångsmedel även vid utredning av de nu aktuella brotten understryks av *Åklagarmyndigheten*.

Personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet agerar ofta inom ramen för större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser. Det är alltså, typiskt sett, mycket svårutredd brottslighet. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra brottsligheten, jfr propositionen *Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott*, m.m. (prop. 2007/08:163 s. 56–57).

Det finns alltså ett stort behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar om den terroristbrottslighet som nu föreslås. Som bl.a. *Datainspektionen* påpekar innebär dock en utökad möjlighet till en sådan tvångsmedelsanvändning att de brottsbekämpande myndigheterna i dessa fall tilläts göra en omfattande insamling och bearbetning av mycket känsliga personuppgifter. Frågan är om ett sådant intrång i den enskildes integritet kan vara befogat och om det i så fall begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som man vill åstadkomma. I denna del har regeringen tidigare gjort den generella bedömningen att de svenska tvångsmedelsreglerna till sitt innehåll lever upp till rimliga krav på tillgänglighet och förutsebarhet. De lagar som reglerar användningen innehåller uttryckliga bestämmelser om de hemliga tvångsmedlens innebörd, användningens omfattning och varaktighet samt under vilka förutsättningar de får användas. Det finns vidare bestämmelser om vilka som är behöriga att ansöka om, ge tillstånd till och verkställa en tvångsmedelsåtgärd. Förfarandet vad gäller undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtas är reglerat, och de krav som gäller för att överskottsinformation ska få användas är tydligt angivna, se närmare propositionen *Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott* (prop. 2013/14:237 s. 117–118). I sammanhanget ska det även nämnas att Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel har sett över reglerna om överskottsinformation i betänkandet *Rättssäker-*

Prop. 2019/20:36 hetsgarantier och hemliga tvångsmedel, SOU 2018:61. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att den kriminalisering som nu föreslås, med särskild hänsyn tagen till det synnerligen högt värderade skyddsintresse som kriminaliseringen syftar till att tillgodose, är sådan att det ska vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar om denna typ av brottslighet. Intrånget i den enskildes integritet får anses befogat när det handlar om misstankar om terroristbrottslighet, och utformningen av de svenska tvångsmedelsreglerna gör att intrånget i den enskildes integritet begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå det resultat som man vill åstadkomma.

Mot denna bakgrund bör det vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel även vid förundersökningar om de gärningar regeringen nu föreslår ska kriminaliseras. Detta kommer att gälla utan att det görs någon lagändring. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning kommer alltså att få användas vid förundersökning om samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering och resa som tar sikte på samröre med en terroristorganisation, finansiering av samröre med en terroristorganisation och finansiering av offentlig uppmaning och rekrytering till samröre samt resa för ett sådant samröre.

Liksom vid misstankar om annan terroristbrottslighet kommer det vidare att gälla ett undantag från den underrättelseskyldighet om att någon har utsatts för hemliga tvångsmedel som annars gäller i förhållande till den som är eller har varit misstänkt för brott (27 kap. 31 § första stycket och 33 § tredje stycket 6 rättegångsbalken).

Regleringens utformning får också till följd att det vid en förundersökning om den terroristbrottslighet som nu föreslås blir möjligt att ta ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, i beslag hos den misstänkte eller en närstående (27 kap. 2 § andra stycket 7 rättegångsbalken). De skäl som talar för att hemliga tvångsmedel ska vara tillämpliga när det gäller förundersökning om den aktuella brottsligheten gör sig gällande även när det gäller möjligheten att ta skriftliga meddelanden i beslag.

Användning av preventiva tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel är under vissa förutsättningar möjliga att använda även då en förundersökning om brott inte har inletts. Avsikten med preventiv tvångsmedelsanvändning är att förhindra sådana brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsintressena. Eftersom syftet i första hand är att förebygga, och inte utreda, brott kan verksamheten inte bedrivas endast utifrån brottsanmälningar. Säkerhetspolisen måste i stället ha förmåga att identifiera aktörer som kan ha för avsikt att begå brott. Arbetet grundas därför i stor utsträckning på uppgifter som inhämtas i säkerhetsunderrättelseverksamhet.

I preventivlagen finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken för att förhindra brott. Tillstånd att använda sådana tvångsmedel får enligt 1 § första stycket preventivlagen

meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott. Enligt andra stycket får tillstånd också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Bland de brott som räknas upp i första stycket finns i sjätte punkten terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen.

Det finns alltså redan i dag möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för terroristbrott och grova brott som rör terrorism. Mot den bakgrunden och med beaktande av de skäl som anförs under föregående rubrik föreslås att preventivlagen, i samma utsträckning som när det gäller befintliga brott som rör terrorism, ska vara tillämplig när det gäller brottslig verksamhet som innefattar grovt brott som avser samröre med en terroristorganisation. Detsamma ska gälla i fråga om grova brott som avser den utvidgade kriminaliseringen av andra brott med anknytning till terrorism och finansiering av terrorism.

Det straffbara området för de gärningar som nu kriminaliseras är enligt regeringen noggrant preciserat. Med andra ord delar regeringen inte *Civil Rights Defenders* bedömning att det skulle strida mot legalitetsprincipen att tillåta preventiva tvångsmedel i nu aktuella situationer.

Preventiva tvångsmedel bör alltså kunna användas när det gäller samröre med en terroristorganisation, grovt brott, liksom när det gäller offentlig uppmaning och rekrytering, grova brott, som tar sikte på samröre med en terroristorganisation, samt på finansiering av samröre med en terroristorganisation, grovt brott. Detta kommer att gälla utan att det görs några särskilda lagändringar.

Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen

Inhämtningslagen reglerar förutsättningarna för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. De övervakningsuppgifter som omfattas motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Uppgifter får enligt 2 § hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilka är föreskrivet ett straffminimum om fängelse i två år eller mer. Uppgifter får också hämtas in när det gäller vissa särskilt angivna brott, bl.a. grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. Lagen innebär alltså en möjlighet att inhämta upplysningar avseende grova brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. Samma möjlighet bör därför finnas även för samröre med en terroristorganisation, grovt brott, liksom när det gäller offentlig uppmaning och rekrytering, grova brott, som tar sikte på samröre med en terroristorganisation, samt på finansiering av samröre med en terroristorganisation, grovt brott. Inte heller detta kräver att det görs några särskilda lagändringar.

8 Olovlig värvning

8.1 Straffansvaret för olovlig värvning utvidgas och moderniseras

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om olovlig värvning ska utvidgas till att omfatta värvning även av en enstaka person. Bestämmelsen förtydligas och moderniseras.

Regeringens bedömning: Straffansvaret bör även fortsättningsvis vara begränsat till gärningar som begås i Sverige.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag och bedömning. *Svea hovrätt* och *Attunda tingsrätt*, som båda tillstyrker förslaget, påpekar att det kan uppstå frågetecken kring hur ändringen är avsedd att tillämpas i fråga om antal brottsenheter när flera personer värvas. Tingsrätten påpekar att ändringen kan medföra en betydande straffskärpning och varje värvning av en person är att betrakta som ett brott oavsett om flera personer värvas vid samma tillfälle. Även *Socialstyrelsen* tillstyrker förslaget och påpekar att flera som har värvats för att delta i den väpnade konflikten i Syrien och Irak har varit relativt unga. Om den föreslagna utvidgningen av bestämmelsen om olovlig värvning kan bidra till att rekrytering till krigstjänst inte äger rum i Sverige är det mycket välkommet.

Civil Rights Defenders, som avstyrker förslaget, ifrågasätter om det ur ett människorättsperspektiv kan anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle att regeringens intresse av att skydda Sveriges utrikespolitiska relationer ges företräde framför individers politiska fri- och rättigheter. Att ändra rekvisitet ”folk” till att avse endast en person medför dessutom en betydande utvidgning av det straffbara området. Den föreslagna lydelsen kan komma att träffa överenskommelser mellan t.ex. familjemedlemmar, vilket kan innebära en inskränkning av rätten till privat- och familjeliv.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna kommenterar inte förslaget särskilt. *Säkerhetspolisen* tillstyrker förslaget. *Sveriges domareförbund* har inget att invända mot förslaget. *Svea hovrätt* har ingen invändning mot att bestämmelsen ändras i den riktning som föreslås i utkastet, men uppger att förslaget aktualiserar frågan om innebörden av begreppet värvning. Enligt hovrätten finns skäl att ytterligare förtydliga vad som krävs för att en värvning ska anses vara fullbordad och hur värvning skiljer sig från rekrytering enligt rekryteringslagen. Från ett legalitetsperspektiv kan det övervägas om inte begreppet värvning bör definieras direkt i lagtexten.

Värkning av en enstaka person ska omfattas av straffbestämmelsen

Den som utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen bege sig ur riket för att ta sådan tjänst kan enligt 19 kap. 12 § brottsbalken dömas för olovlig värkning. Krigstjänst förutsätter inte att det pågår ett krig mellan stater, utan även tjänst i en upprorsarmé eller i övrigt vid ett inbördeskrig omfattas. Därutöver omfattar straffansvaret värkning till t.ex. gendarmeri eller andra polistrupper (Proposition med förslag till ändring i strafflagen m.m., prop. 1948 nr 80 s. 136–137 och Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken [17 april 2019, Zeteo], kommentaren till 19 kap. 12 §).

Begreppet värkning till krigstjänst kan kort beskrivas som värkning till tjänst i en verksamhet av militär karaktär som har ett naturligt samband med deltagande i en väpnad konflikt och som sker i organiserad form. I förhållande till tiden vid bestämmelsens tillkomst ser sådan värkningsverksamhet av naturliga skäl annorlunda ut nu. De väpnade konflikter som personer värvas till i dag torde i allt väsentligt vara icke-internationella, vilket innebär att de äger rum mellan en stat och en eller flera väpnade grupper eller mellan väpnade grupper, däremot inte mellan stater. I vissa fall kan en eller flera av de väpnade grupperna som agerar i en sådan konflikt anses utgöra en terroristorganisation eller en våldsbejakande extremistisk gruppering. Den som tillsammans med en sådan grupp deltar i en väpnad konflikt kan begå brott i samband med sitt deltagande, t.ex. krigsförbrytelser eller terroristbrott. I vissa fall kan det även vara fråga om folkmord, brott mot mänskligheten, brott enligt brottsbalken eller osjälvständiga former av något av dessa brott. Det kan också finnas en risk för att den som tar emot träning i att t.ex. hantera vapen kommer att begå allvarlig brottslighet. Detta gäller till exempel både de svenskar som för Daesh deltagit i Syrien och Irak och de som deltagit i ultranationalistiska paramilitära grupper i olika länder.

Om det är fråga om värkning till krigstjänst som kan anses bidra till terroristbrottslighet kan under vissa förutsättningar även ett straffansvar för rekrytering enligt 4 § rekryteringslagen aktualiseras (se närmare avsnitt 5). Regeringen ser därför inte skäl att göra något sådant förtydligande om förhållandet till rekryteringsbrottet som efterfrågas av *Svea hovrätt*.

Kravet på att ”folk” ska ha värvats har kommit att uppfattas på så sätt att det för straffansvar inte är tillräckligt att värva någon enstaka individ (Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken [17 april 2019, Zeteo], kommentaren till 19 kap. 12 §). I straffbestämmelsen om rekrytering finns inte något motsvarande krav på att gärningen ska rikta sig mot fler än en person. Det är i stället tillräckligt att söka förmå ”någon annan” att t.ex. begå eller annars medverka till terroristbrott.

Bestämmelsen om olovlig värkning infördes ursprungligen för att bevara tillgången till krigsdugligt manskap inom riket. Detta syfte har emellertid sedan länge trängts i bakgrunden. I stället har bestämmelsen motiverats med att det kan finnas en risk för att Sveriges utrikespolitiska relationer påverkas om värkning tillåts i Sverige. Ett annat tungt vägande argument för förbudet att värva personer till främmande krigstjänst är det som *Socialstyrelsen* lyfter fram om att flera som har värvats för att delta i

väpnade konflikter utomlands har varit relativt unga. Att motverka sådan värvning är angeläget oavsett om det är fråga om värvning till en terroristorganisation eller till någon form av krigstjänst. Även om det enligt utredningen inte med säkerhet går att uttala sig om i vilken omfattning värvning till främmande krigstjänst förekommer i Sverige, torde det enligt de begränsade uppgifter som finns från bl.a. Säkerhetspolisen handla om värvning som riktar sig mot en eller ett fåtal personer.

Det finns anledning att anpassa bestämmelsen så att den kan tillämpas på ett effektivt sätt. Begränsningen av straffbestämmelsen om olovlig värvning till att den ska avse flera personer förefaller hindra en effektiv tillämpning. Dessutom framstår skillnaden mellan straffbestämmelserna om olovlig värvning och rekrytering i detta avseende enligt regeringen som omotiverad. Straffansvaret för olovlig värvning bör därför utvidgas till att omfatta även den som värvar en enskild person till krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. Regeringen delar inte *Civil Rights Defenders* uppfattning att en sådan utvidgning av det straffbara området kan utgöra en inskränkning av rätten till skydd för privat- och familjeliv såsom den kommer till uttryck i Europakonventionen (artikel 8).

Svea hovrätt och *Attunda tingsrätt* väcker frågan om hur den föreslagna ändringen är avsedd att tillämpas när flera personer värvas vid samma tillfälle, dvs. om värvningen då ska vara att betrakta som ett eller flera brott. Den situationen bör hanteras på samma sätt som när det gäller rekryteringsbrottet. Det torde innebära att den som vid ett tillfälle, t.ex. vid ett torgmöte, värvar flera personer som huvudregel bör dömas för ett fall av olovlig värvning. Den som vid skilda tillfällen värvar en eller flera personer bör däremot dömas för olovlig värvning vid vart och ett av värvningstillfällena. Att flera personer värvas vid ett och samma tillfälle kan däremot påverka straffvärdet i skärpande riktning.

Straffbestämmelsen om olovlig värvning moderniseras

Enligt den nuvarande straffbestämmelsen är det även förbjudet att förmå folk att olovligen bege sig ur riket för att ta krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. Regleringen kom till för att förhindra att förbudet mot olovlig värvning kringgås genom att s.k. värvningskontrakt undertecknas först sedan den som ska värvas har lämnat landet. Bestämmelsen skulle göra det möjligt att i ett kritiskt läge, genom utreseförbud som antogs kunna meddelas i administrativ ordning, hindra en värvning som sker genom att den som ska värvas först förmås att lämna landet. På så sätt skulle straffansvaret omfatta den som har förmått de frivilliga att lämna landet (prop. 1948 nr 80 s. 136–137).

Av förarbetenas skrivningar om värvningskontrakt är det tydligt att en fullbordad värvning förutsätter att en överenskommelse om att delta i främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst måste ha kommit till stånd. Det ska dock noteras att lagtexten inte ställer upp några formkrav på överenskommelsen. Enligt utredningen är det sannolikt att eventuella brott begås genom att en muntlig överenskommelse träffas mellan de inblandade, men överenskommelser kan också träffas genom kontakt t.ex. över internet. Formella värvningskontrakt är däremot säkerligen ovanliga numera.

En förutsättning för straffansvar är att överenskommelsen träffas i Sverige (se vidare under nästa rubrik). Eftersom det sannolikt är ovanligt att värvning sker genom att formella avtal träffas, gör utredningen bedömningen att det inte längre finns något behov av en särskild reglering som omfattar den som förmår en person att lämna landet för att låta sig värvas utomlands. Värvingen bör i merparten av dessa fall anses ha skett i Sverige redan genom överenskommelsen att lämna landet i syfte att delta i krigstjänst. Ingen remissinstans har invänt mot detta resonemang och regeringen delar utredningens bedömning. Med anledning av *Svea hovrätts* fråga kan det anmärkas att värvningen alltså fullbordas i samband med att överenskommelsen träffas.

Utredningen ifrågasätter dessutom om det finns rättsliga förutsättningar för att uppfylla kravet på att den som lämnar landet ska ha gjort detta olovligt. Det finns inte i dag någon möjlighet att meddela reseförbud i administrativ ordning, utan detta skulle kräva lagstiftningsåtgärder med hänsyn till den grundläggande rätten att röra sig fritt och lämna landet (jfr 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 2.2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen). Med hänsyn till att en värvning som träffas av denna del av värvningsbestämmelsen i de allra flesta fall måste anses ha skett redan i Sverige, finns det inte skäl att i detta sammanhang överväga några sådana lagstiftningsåtgärder.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att förbudet mot att förmå folk att olovligen bege sig ur riket för att ta krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst inte längre fyller någon funktion och därför bör tas bort ur straffbestämmelsen om olovlig värvning. Det finns inte skäl att införa en definition av begreppet värvning i lag.

Det bör fortfarande krävas att den olovliga värvningen sker i Sverige

För straffansvar krävs att värvningen äger rum i Sverige. Utredningen har haft i uppdrag att överväga om den territoriella begränsningen bör finnas kvar.

Rekruteringsbrottet är inte territoriellt begränsat (prop. 2009/10:78 s. 60). Det innebär att värvningsgärningar som kan anses bidra till terrorism kan bestraffas enligt rekruteringslagen även om de begås utomlands. Utredningen gör emellertid bedömningen att behovet är begränsat av att därutöver kunna lagföra någon i Sverige för sådan värvning som avses i bestämmelsen om olovlig värvning som sker utomlands. Detta motiveras bl.a. med att en värvning som äger rum utomlands inte på samma sätt riskerar att påverka Sveriges utrikespolitiska relationer. Ingen remissinstans har invänt mot denna bedömning.

Det kan tilläggas att Sverige genom straffbestämmelsen om olovlig värvning lever upp till ett åtagande enligt 1907 års konvention angående neutrala makters och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig (V:e Haagkonventionen). Enligt artikel 4 i konventionen får stridande styrkor inte sättas upp och värvningsbyråer inte öppnas på en neutral makts landområde till förmån för de krigförande. Konventionen ställer emellertid inte något krav på att förhindra värvningsgärningar som äger rum utanför det egna landets gränser.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att straffbestämmelsens territoriella begränsning bör finnas kvar.

Regeringens förslag: Straffmaximum för olovlig värvning höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Regeringens bedömning: Straffskalan för brott som begås om Sverige är i krig bör inte ändras.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag och bedömning. Enligt *Uppsala universitet* är skälen för att förändra straffskalan för olovlig värvning oklara. Straffskalor som överlappar så mycket som ett år är ovanliga i svensk rätt och det är svårt att frigöra sig från intrycket att det snarare handlar om att få tillgång till tvångsmedel som förutsätter ett års fängelse i straffskalan, t.ex. häktning.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har någon synpunkt på förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Straffskalan för olovlig värvning är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om Sverige var i krig, fängelse i högst två år. Som jämförelse är straffskalan för rekryteringsbrottet fängelse i högst två år. För rekryteringsbrottet finns dessutom en strängare straffskala för grovt brott. En viktig skillnad i förhållande till rekryteringsbrottet är emellertid att det brottet syftar till att förhindra gärningar som kan anses bidra till terrorism medan olovlig värvning kan avse värvning till en verksamhet som i sig inte är otillåten.

Straffbestämmelsen om olovlig värvning fyller en viktig funktion bl.a. genom att den förhindrar att det här i Sverige värvas till en verksamhet som i grunden innebär att människor skadas och utsätts för lidande. Straffvärdet av sådana gärningar kan vara förhållandevis högt. Särskilt gäller detta om värvningsverksamheten har avsett flera personer och om den har bedrivits på ett systematiskt sätt och i stor omfattning. Det är angeläget att straffskalan möjliggör en adekvat påföljd även i de allvarligaste fallen av olovlig värvning. Dagens maximistraff om fängelse sex månader är enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt, utan det kan finnas gärningar med ett straffvärde som närmar sig nuvarande straffmaximum eller som är högre än detta. Straffmaximum för olovlig värvning, om Sverige inte är i krig, bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

För straffansvar saknar det betydelse vilken väpnad styrka eller väpnad grupp som krigstjänsten ska utföras för. Straffansvaret kan i vissa fall omfatta gärningar som har ett begränsat straffvärde. Straffskalan bör därför även i fortsättningen innehålla böter.

Enligt utredningen finns det inte skäl att ändra straffskalan för olovlig värvning som begås när Sverige är i krig. Regeringen instämmer i detta. En följd av att endast den ena straffskalan ändras är att straffskalorna kommer att överlappa varandra med ett år. *Uppsala universitet* invänder att det är ovanligt i svensk rätt. Här handlar det emellertid inte om en överlappning mellan straffskalorna för olika grader av ett brott. Det särskilda straffansvaret för brott som begås om Sverige är i krig är inte ett grovt brott i

det avseendet att en gärning beroende på allvaret i det enskilda fallet kan hänföras till olika straffskalor. Om Sverige skulle befinna sig i krig finns det endast en tillämplig straffskala. Att straffskalorna överlappar varandra med ett år innebär därför inga problem. Det finns fortfarande skäl att se allvarigare på värvningsgärningar som äger rum om Sverige skulle befinna sig i krig.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2020.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians och utredningens förslag och bedömning: I promemorian och utredningen föreslås andra ikraftträdandedatum. Promemorians och utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det är enbart *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* som kommenterar ikraftträdandet särskilt. Säkerhetspolisen påpekar att myndigheten inte delges underrättelser från signalspaning i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, om det pågår en förundersökning vid myndigheten beträffande en företeelse som signalspaningen rör. Säkerhetspolisen anser att ikraftträdandet av promemorians lagförslag bör avvakta till dess att den lagstiftning som blir resultatet av den utredning om signalspaning som genomförts träder i kraft. Polismyndigheten ansluter sig till vad Säkerhetspolisen anför.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss: I utkastet till lagrådsremiss föreslås ett annat ikraftträdandedatum. Utkastets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Säkerhetspolisen* tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De förslag som lämnas är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen instämmer med *Säkerhetspolisen* och *Polismyndigheten* i att det är angeläget att möjligheterna att ta del av underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet inte försämrats genom den föreslagna lagstiftningen. Den 1 augusti 2019 trädde en ny lag i kraft som gör att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser med inhämtade uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet även om det pågår en förundersökning (prop. 2018/19:96, bet. 2018/19:JuU28). Säkerhetspolisens och Polismyndighetens synpunkter är därmed omhändertagna.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks, och inte heller till en svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Av grunderna för 5 § brottsbalkens promulgationslag följer att de nya straffbestämmelserna inte får tillämpas så att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Det behövs alltså inte några särskilda övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser av förslagen

10.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: De föreslagna ändringarna kan förväntas medföra vissa kostnadsökningar för rättsväsendet. Det handlar om kostnader för framför allt Säkerhetspolisen, men även för Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Kostnaderna bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga anslag.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens med den skillnaden att bedömningen inte avser finansiering av kostnaderna.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* uppger att, eftersom Sveriges Domstolars verksamhet för närvarande är kraftigt underfinansierad, inga tillkommande uppgifter ryms inom befintliga anslag. *Säkerhetspolisen* bedömer att förslagen inte kommer att påverka myndighetens verksamhet i samma utsträckning som förslagen i promemorian bedömdes göra. Viss ökning av Säkerhetspolisens kostnader kan ändå förutses, och det gäller både den utredande verksamheten och underrättelseverksamheten. Det är därför viktigt att Säkerhetspolisen ges en permanent anslagsökning som täcker behovet och som ligger i nivå med redan utdelade engångsbelopp. *Kriminalvården* bedömer att de ökade kostnaderna bör finansieras genom att anslaget till myndigheten ökar. Myndigheten understryker att besked om kommande anslagsökningar behövs redan i nästa budgetproposition eftersom omedelbara åtgärder krävs för att öka Kriminalvårdens kapacitet. Ett ökat antal terroristbrottsdömda bedöms vidare påverka myndighetens arbete då dessa ärenden är resurskrävande, dels för att behovet av samverkan med andra myndigheter är stort, dels för att ärendena vanligen kräver omfattande intern samverkan i frågor kring placering, verksamhetsplanering och frigivningsförberedelser. *Kriminalvården* menar också att det finns ett behov av att på ett ändamålsenligt sätt följa upp de faktiska ekonomiska konsekvenserna av de senaste årens reformarbete på terrorismområdet för myndigheten.

Åklagarmyndigheten kommenterar inte bedömningen särskilt. *Saco-Sföreningen vid Åklagarmyndigheten* betonar att förslagen kommer att medföra ökade kostnader för Åklagarmyndigheten. Åklagare vid Riksenheten för säkerhetsmål hanterar mål och ärenden som handläggs vid Säkerhetspolisen. Denna enhet kan därför behöva utöka antalet anställda väsentligt om lagändringarna går igenom.

Skälen för regeringens bedömning: I utkastet föreslås en ny straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation och en utvidgning av det straffbara området när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering och resor med anknytning till terrorism liksom när det gäller finansiering av terrorism. Vid misstankar om de gärningar förslagen avser kommer det under vissa förutsättningar att vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel. Det föreslås också en viss utvidgning av straffansvaret för olovlig värvning.

Ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som den utvidgade kriminaliseringen ger innebär vissa ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter genom att det blir fler utredningar och lagföringar. Det kan i första hand bli fråga om en viss ökning av kostnaderna för Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet. Även för Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården kan vissa ökade kostnader uppkomma, om än i mer begränsad omfattning. Regeringen gör bedömningen att kostnaderna ryms inom myndigheternas befintliga anslag.

10.2 Konsekvenser för brottsligheten, för det brottsförebyggande arbetet, för barn och för jämställdheten mellan kvinnor och män

Regeringens bedömning: Förslaget att straffbelägga samröre med en terroristorganisation bör få viss avhållande effekt på sådant handlande. Likaså bör en utvidgning av det straffbara området när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering, resor och finansiering med anknytning till terrorism samt olovlig värvning kunna ha en viss allmänpreventiv verkan. Dessa förebyggande och avhållande effekter av förslagen bedöms ha en positiv påverkan på barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Förslagen bedöms inte påverka regeringens jämställdhetspolitiska mål.

Promemorians och utredningens bedömning överensstämmer med regeringens med den skillnaden att bedömningen inte nämner konsekvenserna för barn.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot bedömningen i denna del.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens med den skillnaden att bedömningen inte nämner konsekvenserna för barn.

Remissinstanserna: *Barnombudsmannen*, som anför att en kriminalisering även påverkar barn och unga, beklagar att utkastet saknar ett tydligt barnrättsperspektiv, nödvändiga referenser till barnkonventionen och en konsekvensanalys utifrån barnets perspektiv.

Skälen för regeringens bedömning: Som påpekas i promemorian är en grundtanke bakom att straffbelägga ett visst beteende att kriminaliseringen ska påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att kriminaliseringen ska ha en allmänpreventiv verkan. Även om det är svårt att härleda effekter av detta slag till en specifik lagändring, gör regeringen

Prop. 2019/20:36 bedömningen att den nu föreslagna kriminaliseringen på terrorismområdet kan förväntas få en viss avhållande effekt.

Det ska samtidigt framhållas att Säkerhetspolisen tidigare, i samband med kriminaliseringen av terrorismresor, har påtalat att ett utvidgat straffansvar kan inverka negativt på myndighetens möjlighet att bedriva underrättelsearbete, bl.a. genom att anhörigas vilja att ta kontakt med myndigheterna angående en närstående kan minska om den närstående riskerar att bli misstänkt för brott (Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor, SOU 2015:63 s. 180–182). Säkerhetspolisens tillgång till tips som rör planerad brottslighet, men även information om och från återvändande, kan därmed minska. En utökad kriminalisering kan alltså innebära en försämrad möjlighet för Säkerhetspolisen att bedriva underrättelsearbete.

Barn som växer upp i kriminella miljöer är särskilt utsatta. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska staten göra allt som behövs för att skydda barnet, med hjälp av lagstiftning, administration och sociala skyddssystem. Barnets rättigheter måste beaktas i alla åtgärder och beslut som rör barn. Barn både begår och utsätts för brott. Barn har rätt att växa upp utan våld och påverkas när föräldrar eller nära anhöriga begår eller utsätts för brott. Till barns rättigheter enligt barnkonventionen hör rätten att skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande (artikel 19). Till barns rättigheter enligt artiklarna 37 och 40 i barnkonventionen hör vidare bl.a. rätten till skydd mot olagliga eller godtyckliga frihetsberövanden och till en värdig och barnanpassad straffrättslig process. Den svenska rättsordningen innehåller en rad bestämmelser som syftar till att tillgodose dessa rättigheter, inklusive en rad bestämmelser vars huvudsakliga ändamål är att säkerställa en rättssäker domstolsprocess. Det finns vidare särskild lagstiftning om unga lagöverträdare, med särskilda handläggningsregler för vad som gäller under förundersökning, vid frihetsberövande och vid rättegång. De förslag på straffbestämmelser som nu lämnas kan som nämnts antas ha en såväl förebyggande som avhållande effekt på de beteenden som straffbeläggs. Denna effekt bedöms ha en positiv påverkan på barnets rättigheter enligt barnkonventionen.

De nu framlagda förslagen bedöms inte påverka regeringens jämställdhetspolitiska mål.

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Terroristorganisation

2 a § Med terroristorganisation avses i denna lag en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av vad som i lagen avses med en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1.

En terroristorganisation definieras som en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Definitionen överensstämmer med beskrivningen av vilka sammanslutningar som det, enligt 3 § första stycket 2 lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), är straffbart att finansiera (jfr prop. 2015/16:78 s. 48–49). En skillnad är dock att begreppet särskilt allvarlig brottslighet har en något annan innebörd här än i finansieringslagen, eftersom det även avser brott enligt 3 § finansieringslagen. Med sammanslutning avses såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk (jfr prop. 2015/16:113 s. 54). Det måste vara fråga om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod (jfr prop. 2015/16:113 s. 97). För att det ska vara fråga om en terroristorganisation krävs dessutom att sammanslutningen ägnar sig åt terroristgärningar. Sådana gärningar beskrivs som särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet framgår av 2 §.

Det kan ibland vara svårt att avgränsa vad, eller vilka verksamheter, som ingår i en terroristorganisation. Det kan vara fallet i fråga om organisationer inom vilka det bedrivs såväl terroristbrottslighet som annan verksamhet, t.ex. politisk eller humanitär verksamhet. Är det fråga om klart fristående verksamheter, kan det finnas skäl att betrakta enbart den del av verksamheten som bedriver terroristbrottslighet som en terroristorganisation. I sådana fall kan t.ex. en politisk gren vara att betrakta som en separat sammanslutning som inte är att anse som en terroristorganisation. Om däremot verksamheterna är integrerade i varandra, kan det finnas skäl att betrakta organisationen i sin helhet som en terroristorganisation.

Ansvar

Sam röre med en terroristorganisation

2 b § Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,
2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller
3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om straff för den som har samröre med en terroristorganisation genom att för organisationen ta befattning med viss typ av utrustning, upplåta lokal eller mark till organisationen eller lämna annat liknande stöd till organisationen. För straffansvar krävs att gärningen är ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Paragrafen har utformats med beaktande av synpunkter från Lagrådet. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Den straffbara gärningen består i att ha samröre med en sådan terroristorganisation som definieras i 2 a §. För straffansvar spelar det ingen roll om samröret sker i förhållande till en terroristorganisation som i huvudsak verkar i och från utlandet eller i förhållande till en terroristorganisation som verkar i Sverige.

För att det ska vara ett straffbart samröre krävs att samröret är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Att samröret ska vara "ägnat att" främja, stärka eller understödja en terroristorganisation innebär inte att åklagaren ska behöva visa att något visst syfte med samröret eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom samröret har främjats, stärkts eller understötts. Samröret med organisationen ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till terroristorganisationen på ett sådant sätt. Det handlar alltså om att göra ett slags genomsnittlig bedömning av om ett handlande kan anses innebära en risk för att en terroristorganisation främjas, stärks eller understöds (jfr Integritet och straffskydd, SOU 2016:7 s. 195–199).

Det är inte nödvändigt att samröreshandlingarna tar sikte på särskilt allvarlig brottslighet för att de ska omfattas av straffbestämmelsen. Att främja terroristorganisationen innebär att någon genom samröret med organisationen skapar gynnsamma förutsättningar för den att växa eller verka. Att stärka organisationen innebär att någon genom samröret med den gör den mer effektiv eller slagkraftig. Att understödja organisationen innebär att någon genom samröret med den gynnar, stöder eller på något annat sätt underlättar för den.

I *punkt 1* straffbeläggs att ta befattning med sådan utrustning som kan komma till användning vid terroristbrottslighet. Straffansvaret enligt punkten omfattar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga och explosiva varor samt transportmedel. Straffvärd befattning med utrustning som liknar sådan utrustning som räknas upp, men som inte kan sägas utgöra sådan utrustning, kan omfattas av punkt 3, se nedan.

Att ta befattning med utrustningen kan ske såväl genom fysiska åtgärder som genom åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla, transportera, förvara, reparera eller installera utrustningen, liksom att anskaffa utrustningen eller ordna med transport eller förvaring av den. Befattning med transportmedel kan t.ex. innebära att agera som chaufför eller att tillhandahålla eller ta hand om fordon. Befattningen ska ske för terroristorganisationen. För straffbarheten spelar det ingen roll vem som har förmedlat kontakten eller gett ett eventuellt uppdrag att ta befattning med utrustningen. Det spelar heller

ingen roll om befattningen har skett mot ersättning eller inte. Om den inte sker mot ersättning kan det dock vara en indikation på att det är fråga om finansiering av terroristorganisationen enligt 3 § finansieringslagen.

I *punkt 2* straffbeläggs att upplåta mark eller lokal till en terroristorganisation. Med upplåtelse avses att den som innehar mark eller lokal låter någon – i det här fallet terroristorganisationen – nyttja marken eller lokalen. Överlåtelse av lokal eller mark, genom exempelvis försäljning eller gåva, omfattas inte av denna bestämmelse tillämpningsområde. Den upplåtelse som bestämmelsen träffar torde i praktiken många gånger ske mot ersättning eller någon annan form av kompensation, vilket dock inte är någon förutsättning för straffansvar. Om upplåtelsen inte sker mot ersättning kan det vara en indikation på att det är fråga om finansiering av terroristorganisationen enligt 3 § finansieringslagen. Det krävs inte att upplåtelsen sker för organisationens verksamhet, dvs. det behöver inte faktiskt bedrivas någon verksamhet för att en straffbar upplåtelse av lokal eller mark ska anses ha skett.

Slutligen straffbeläggs i *punkt 3* att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. Det stöd som avses ska till sin art vara jämförbart med sådant stöd som avses i punkterna ovan. Gärningar som inte till sin art kan anses likna att ta befattning med sådan utrustning som anges i punkt 1 eller att upplåta lokal eller mark enligt punkt 2 omfattas alltså inte av det straffbara området. Precis som för övriga punkter förutsätts för straffansvar också att stödet har varit ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Med att lämna annat liknande stöd kan som angetts ovan till att börja med förstås att ta befattning med sådan utrustning som liknar någon av de i punkt 1 särskilt uppräknade typerna av utrustning. Det kan t.ex. röra sig om sådana skadliga eller farliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i 5 § eller i regeringens föreskrifter om vad som utgör krigsmateriel (bilaga till förordningen [1992:1303] om krigsmateriel). Vidare kan annat liknande stöd bestå i gärningar som har stark anknytning till den utrustning som omfattas av punkt 1 utan att det handlar om att ta befattning med den. Exempelvis kan det vara fråga om att bistå en terroristorganisation med teknisk support på avancerade vapen eller att skicka en kod eller en teknisk uppdatering till ett fordon. Att möjliggöra användning av utrustningen genom att förse organisationen med manualer till den får också anses likna att ta befattning med utrustningen. På motsvarande sätt kan det handla om gärningar som kommer organisationen till nytta på ett liknande sätt som när mark eller lokaler upplåts till denna. Det kan t.ex. handla om andra sätt att, utan att det innebär en upplåtelse, ordna lokaler för terroristorganisationen eller att sätta upp läger åt den. Att skydda organisationens lokaler genom att hålla vakt utanför dem är ett annat exempel.

Det straffbara området omfattar inte att förse en terroristorganisation med information i allmänhet. Inte heller torde sådana handlingar som att för en terroristorganisation anordna rent sociala aktiviteter, ta hand om barn eller bistå med matlagning kunna anses vara till sin art jämförbara med övriga punkter i bestämmelsen.

Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt

eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo. Även om aktiviteter inom ramen för en humanitär verksamhet skulle omfattas av någon av punkt 1–3, kan handlandet i de fallen inte anses ske för eller till en terroristorganisation. Den som exempelvis kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar nämligen inte befattning med fordonet ”för” en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen. Det gäller även om transporten skulle avse medlemmar i terroristorganisationen. Däremot kan den som för terroristorganisationen t.ex. tillhandahåller eller kör ett ambulansfordon omfattas av straffansvaret för befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att främja, stärka, eller understödja terroristorganisationen. Straffansvar förutsätter dock att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste det vidare beaktas att den humanitära rätten är tillämplig. När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Journalistisk verksamhet utgör i sig inte sådant stöd som omfattas av bestämmelsen. Även om det som ett led i den journalistiska verksamheten skulle ingå vissa handlingar som omfattas av någon av punkterna i bestämmelsen, torde de sällan kunna sägas ske ”för” eller ”till” organisationen. Att en journalist inom ramen för sitt journalistiska uppdrag t.ex. uppehåller sig i ett fordon som tillhör en terroristorganisation innebär inte att journalisten befattar sig med fordonet för organisationen. Under alla omständigheter kan handlande inom ramen för den journalistiska verksamheten inte anses ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Vid bedömningen av om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen – dvs. om gärningen typiskt sett kan främja, stärka eller understödja organisationen – bör nämligen inte bara den isolerade handlingen beaktas utan även det sammanhang i vilket den utförs, dvs. det journalistiska uppdraget.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt, dvs. åtminstone likgiltighetsuppsåt, till de faktiska omständigheterna. Det krävs alltså uppsåt till att det rör sig om en viss typ av utrustning eller stöd och att befattningen, upplåtelsen eller tillhandahållandet sker för eller till en terroristorganisation, samt till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en terroristorganisation. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Gärningsmannen ska däremot ha uppsåt till de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att samröret är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Straffet för samröre med en terroristorganisation är fängelse i högst två år. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av straffvärdet

är bl.a. vilken typ av terroristorganisation det rör sig om och vilken utrustning det har handlat om samt i vilken omfattning samröret har skett. Att för en terroristorganisation ta befattning med vapen får normalt anses ha ett högre straffvärde än att för en sådan organisation ta befattning med sådan utrustning som i sig inte behöver vara farlig, t.ex. vissa transportmedel. Eftersom samröret kan se olika ut bl.a. beroende på vilken terroristorganisation det är fråga om kan straffvärdet för gärningen variera i avsevärd utsträckning.

När det gäller val av påföljd är det, på grund av brottslighetens art, ofta motiverat att döma till fängelse även om varken straffvärdet eller tidigare brottslighet i sig skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste dock bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Samröresbrottet omfattas inte av subsidiaritetsregeln i 8 §. Frågan om huruvida en person, som i samband med att ha haft samröre med en terroristorganisation även har begått andra straffbara gärningar, ska dömas för ett eller flera brott får därmed i samtliga fall avgöras med tillämpning av reglerna om brottslighetskonkurrens. Att samröret har innefattat annan brottslighet kan självfallet påverka straffvärdet av samröret, men det är viktigt att samma omständigheter inte beaktas flera gånger vid bedömningen av straffvärdet. Terroristbrott liksom förberedelse eller medverkan till terroristbrott bör i regel konsumera brott mot samröresbestämmelsen. På grund av de likartade skyddsintressena bör i regel inte dömas i konkurrens för samröresbrottet och finansieringsbrottet utan det finns skäl att enbart tillämpa ett av straffbudena. Utgör det andra brottet i stället förberedelse eller medverkan till ett brottsbalksbrott bör det däremot, på grund av de olika skyddsintressena, normalt dömas i konkurrens för brott mot samröresbestämmelsen och brott mot brottsbalken. Detsamma gäller om det andra brottet utgör brott mot någon specialstraffrättslig lag. Om samröret avser en terroristorganisation som är föremål för internationella sanktioner torde viss befattning med sådan utrustning som nämns i paragrafen många gånger också kunna innebära ett brott mot lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Även i en sådan situation bör dömas i konkurrens för brott mot samröresbestämmelsen och brott mot sanktionslagen.

3 § Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet *eller till samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen ändras på så sätt att straffansvaret utvidgas till att omfatta även den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till samröre med en terroristorganisation på ett sådant sätt som anges i 2 b §. Ändringen innebär att det för straffansvar är tillräckligt att åklagaren kan bevisa att en offentlig uppmaning tar sikte på samröre med en terroristorganisation. Det kan t.ex. vara fråga om en uppmaning att för en terroristorganisation ta befattning med vapen eller transportmedel. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att det har funnits

ett direkt uppsåt att förmå någon annan att begå särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § (jfr prop. 2009/10:78 s. 59).

4 § Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet *eller att ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rekrytering till terroristbrottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen ändras på så sätt att straffansvaret utvidgas till att omfatta även rekrytering till samröre med en terroristorganisation på ett sådant sätt som anges i 2 b §. Förutsättningarna för ansvar enligt det utvidgade tillämpningsområdet är att gärningsmannen söker förmå någon annan, utan att det utgör offentlig uppmaning, att ha samröre med en terroristorganisation. Det kan t.ex. handla om att söka förmå någon att för en terroristorganisation på olika sätt ta befattning med vapen eller att söka förmå någon att agera som chaufför åt en terroristorganisation. Utvidgningen innebär att det för straffansvar är tillräckligt att åklagaren kan bevisa att åtgärden tar sikte på samröre med en terroristorganisation. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att gärningsmannen agerar med direkt uppsåt att förmå någon annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet (jfr prop. 2009/10:78 s. 60).

5 b § Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet,

2. *ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §, eller*

3. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för resor i terrorismsyften. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Bestämmelsen i *första stycket* 2, som är ny, utvidgar straffansvaret till att omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation på ett sådant sätt som anges i 2 b §. Det kan t.ex. handla om att någon reser till ett annat land i syfte att agera som chaufför åt en terroristorganisation eller att bistå organisationen med vapen. Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär att det för straffansvar är tillräckligt att åklagaren kan bevisa att en resa påbörjas eller sker i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att resan sker eller påbörjas i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet eller för att meddela eller ta del av terrorismutbildning (jfr prop. 2015/16:78 s. 72).

Hittillsvarande andra punkten i första stycket blir till följd av den nya andra punkten en ny tredje punkt i första stycket.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en särskild, strängare straffskala för vissa brott mot lagen som är att anse som grova och om vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömande av om ett brott är grovt. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2 och 5.

Paragrafen har delats upp i två stycken. Det nya *första stycket* ändras på så sätt att även brottet samröre med en terroristorganisation räknas upp bland de brott i lagen som har en särskild straffskala för grova brott. Straffskalan för grova brott mot denna straffbestämmelse är fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

I det nya *andra stycket* anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott som avses i första stycket är grovt. Som en följd av tillägget i första stycket och genom utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om offentlig uppmaning och rekrytering (3 och 4 §§) till att omfatta även samröre med en terroristorganisation, utvidgas tillämpningsområdet för det grova brottet i samma utsträckning. Övriga ändringar är språkliga. Som kvalifikationsgrunder anges att det särskilt ska beaktas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människors liv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art. De två sista kvalifikationsgrunderna används även i bestämmelsen om grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen.

Kvalifikationsgrunden att brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv tar enligt sin ordalydelse uttryckligen sikte på att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Den torde därmed i regel inte vara tillämplig i fall som avser samröre med en terroristorganisation eller offentlig uppmaning eller rekrytering till det brottet.

Kvalifikationsgrunden att brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning gör att samröre inom ramen för en verksamhet som har bedrivits organiserat är en omständighet som kan göra brottet grovt. Att brottet annars har varit av särskilt farlig art innebär att hänsyn kan tas till bl.a. att en samröresgärning har avsett särskilt farlig utrustning eller att befattningen har avsett utrustning i stor mängd. Det kan också tänkas att upplåtelse av lokal eller mark i något fall kan vara av sådan strategisk eller säkerhetsmässig betydelse att gärningen av den anledningen måste anses vara av särskilt farlig art. En omständighet som vidare kan göra att ett samröresbrott är att anses som grovt är att samröret har skett i förhållande till en särskilt farlig terroristorganisation med vilja och förmåga att begå upprepade fall av terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Såväl Daesh som al-Qaida är exempel på sådana terroristorganisationer. Att ha samröre med sådana terrorist-

organisationer utgör exempel på ett samröre av särskilt farlig art som vanligtvis bör göra att brottet bedöms som grovt. Exempel på att ett brott som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till samröre med en terroristorganisation är av särskilt farlig art kan vara att det har använts särskilt sofistikerade metoder eller att brottet riktat sig till grupper eller personer som är särskilt mottagliga för sådan påverkan.

Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

7 § Ansvar enligt 2 b § ska inte dömas ut om samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet, eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att ringa fall av gärningar enligt lagen inte ska föranleda straffansvar. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1 och 5.

Första stycket, som är nytt, anger att ringa fall av samröre med en terroristorganisation inte ska leda till ansvar. Detta undantag från det straffbara området omfattar fall där samröret har varit av obetydligt slag liksom fall där gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. Bestämmelsen innebär att mer perifera gärningar där straffansvar inte är motiverat undantas från det straffbara området. Undantaget ger alltså en möjlighet att undvika orimliga resultat när samröresbestämmelsen tillämpas. I stycket anges ett exempel på sådana omständigheter som kan göra att gärningen bör bedömas som ringa, nämligen att samröret har varit obetydligt. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska emellertid alltid göras. Viss vägledning för tillämpningen kan fås genom bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken. Samröre under omständigheter som inte lever upp till men är snarlika de som förekommer i de bestämmelserna bör kunna göra att ett samröre är att anse som ringa. Att gärningen i endast obetydlig utsträckning kan anses ha varit ägnad att främja, stärka, eller understödja terroristorganisationen kan vara en omständighet som gör att gärningen kan bedömas som ringa. Ett exempel på ett samröre av obetydligt slag skulle kunna vara att vid ett enstaka tillfälle anskaffa något enklare transportmedel för en terroristorganisation, eller att under endast kort tid förvara sådan utrustning som anges i 2 b § 1 för en terroristorganisation. Utrymmet för att bedöma ett samröre genom befattning med sådan typiskt sett farlig utrustning som avses i bestämmelsen som ringa torde dock vara begränsat. Den närmare omfattningen av undantaget får bestämmas i praxis.

Hitillsvarande första stycket blir till följd av det nya första stycket ett nytt *andra stycke*. Stycket ändras genom att det införs hänvisningar till de brott som omfattas av bestämmelsen, men det innebär inte någon ändring i sak. Ansvar ska enligt bestämmelsen inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

7 a § För försök till brott som anges i 2 b § döms det till ansvar enligt 23 kap. 1 § brottsbalken.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om straffansvar för försök till samröre med en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1.

Ansvar för försök förutsätter enligt 23 kap. 1 § brottsbalken att utförandet av brottet har påbörjats utan att brottet har fullbordats och att det föreläggat fara för fullbordandet eller faran varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Ett exempel på försök till samröre är att någon försöker anskaffa viss typ av utrustning till en terroristorganisation, men misslyckas med detta.

8 § Om en gärning som anges i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Paragrafen innehåller en s.k. subsidiaritetsregel som innebär att lagen inte ska tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.3.

Paragrafen ändras endast genom att det uttryckligen anges vilka brott i lagen som omfattas av subsidiaritetsregeln. Det nya brottet samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § omfattas inte av subsidiaritetsregeln.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

3 § Till fängelse i högst två år döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet,

2. av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

3. för samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för finansiering av terrorism. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Bestämmelsen i första stycket 3, som är ny, straffbelägger finansiering av samröre med en terroristorganisation enligt rekryteringslagen. Straffansvaret träffar den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar

eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas för eller med vetskap om att den är avsedd att användas för sådant samröre. För straffansvar räcker det att egendomen är avsedd att användas för samröre med en terroristorganisation. Den behöver alltså inte vara avsedd att användas för något sådant brott som terroristorganisationen begår (jfr definitionen av terroristorganisation i 2 a § rekryteringslagen). Kravet på att den som finansierar i vart fall ska ha vetskap om vad egendomen är avsedd för innebär att finansiären ska ha kännedom om de faktiska omständigheter som innebär ett samröre med en terroristorganisation. Finansieringen kan ta sikte på att möjliggöra ett framtida samröre med en terroristorganisation eller på att upprätthålla ett pågående samröre. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla medel för fordon eller vapen.

Straffet för brott av normalgraden är fängelse i högst två år. Vid bedömningen av straffvärdet ska samtliga omständigheter beaktas, t.ex. omfattningen av finansieringen, vilken typ av egendom det rör sig om och vilken betydelse finansieringen haft eller kunde ha förväntats få för samröret.

Ändringarna i *andra stycket* är endast språkliga. Den strängare straffskalan för brott som är att anse som grovt kommer emellertid att omfatta även brott enligt första stycket 3. Finansiering av samröre med en terroristorganisation med avsevärda belopp eller stora belopp under lång tid kan göra att brottet bedöms som grovt. Frågan om brottet ska bedömas som grovt bör dock avgöras med beaktande av samtliga omständigheter (jfr prop. 2015/16:78 s. 68).

Tredje stycket ändras inte. Tillämpningsområdet utvidgas dock genom att även gärningar enligt den nya bestämmelsen i första stycket 3 undantas från straffansvar i ringa fall. Vad som kan vara ett ringa fall behandlas i prop. 2015/16:78 s. 69.

11.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

19 kap.

12 § *Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för olovlig värvning till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Paragrafen ändras så att den omfattar även den som värvar en enstaka person till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. För straffansvar krävs att en person förmår någon annan att acceptera en sådan tjänst. Det ställs inte några formkrav på denna överenskommelse, som därmed t.ex. kan vara muntlig. De närmare detaljerna eller villkoren kring tjänstgöringen, t.ex. vilken befattning den värvade ska ha eller vilka uppgifter som ska utföras, behöver inte vara fastställda vid värvningstidpunkten. En värvning av flera personer vid ett och samma tillfälle är som huvudregel att betrakta som ett brott.

Paragrafen ändras också genom att straffansvaret för den som ”förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst” tas bort.

Maximistraffet för brott som begås när det inte är krig i Sverige höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Genom höjningen skapas utrymme för en mer nyanserad bedömning av straffvärdet vid allvarliga fall. Omständigheter som kan tala i skärpande riktning är t.ex. att värvningen har avsett flera personer, att det är barn som har värvats eller att värvningen har bedrivits på ett systematiskt sätt eller i stor omfattning. En bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska emellertid göras.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Sammanfattning av promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62)

Uppdraget

Utredaren har haft i uppdrag att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga. I uppdraget har vidare ingått att överväga om det även bör straffbeläggas att rekrytera till, finansiera eller resa utomlands i avsikt att begå sådan brottslighet samt att ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för de brott som föreslås, t.ex. genom ändamålsenliga tvångsmedelsbestämmelser och domsrättsregler.

Bakgrund och allmänna utgångspunkter

Terroristbrottslighet har under senare år utvecklats till ett allvarligt internationellt problem. Terrorism utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet och är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism dödar och skadar enskilda individer, skapar svåra trauman hos de som drabbas och sprider rädsla och fruktan. Dessutom kan terrorism ge upphov till mycket omfattande materiell förstörelse med stora ekonomiska konsekvenser.

För att så effektivt som möjligt kunna förhindra att terroristbrott begås krävs bl.a. att den straffrättsliga lagstiftningen är så utformad att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda gärningar som har anknytning till terrorism.

Det är redan i dag straffbart att genom pengar eller annan egendom finansiera en sammanslutning av personer som begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Alla former av stöd till en sådan terroristorganisation, oavsett om det handlar om materiellt bistånd eller bistånd i form av deltagande i verksamheten, bidrar till att skapa och upprätthålla terroristorganisationen. Utan deltagare, ingen terroristorganisation och utan organisation, en avsevärt mer begränsad förmåga att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Deltagande i en terroristorganisation är på olika sätt straffbart i våra nordiska grannländer liksom i flera andra, med Sverige jämförbara, länder i Europa, bl.a. i stort sett alla medlemsstater i EU. Samsyn och likartad lagstiftning kring terrorism underlättar det internationella samarbetet och motverkar möjligheterna för terroristorganisationer att bygga upp och utveckla sin verksamhet.

En kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation skyddar intressen som är högt värderade, bl.a. demokrati och mänskliga rättigheter. Genom en kriminalisering uttrycker samhället sitt avståndstagande mot deltagandet och det skapas bättre förutsättningar att förebygga, förhindra

och bekämpa det och därmed också terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Kriminaliseringen av deltagande i terroristorganisation, alltså en sammanslutning av personer som begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, bedöms inte avse ett område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering och kan därmed inte anses inskränka föreningsfriheten.

Den internationella humanitära rätten bedöms inte heller utgöra något hinder mot att införa en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en sådan terroristorganisation. Frågan om ett visst handlande under en väpnad konflikt utgjort en tillåten stridshandling eller ett deltagande i en terroristorganisation får i förekommande fall lösas med ledning av tillämpliga regelverk, varvid det finns skäl att erinra om vikten av att upprätthålla respekten för den humanitära rätten.

Nya straffbestämmelser om deltagande i och samröre med en terroristorganisation

Två nya straffbestämmelser om deltagande i och samröre med en terroristorganisation införs i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Terroristorganisation definieras

Begreppet terroristorganisation definieras i rekryteringslagen. Med terroristorganisation avses en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Definitionen motsvarar beskrivningen av den typ av sammanslutningar som det är straffbart att finansiera enligt 3 § första stycket 2 lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

Deltagande i en terroristorganisations verksamhet straffbeläggs

Straffansvaret ska omfatta *deltagande* i en terroristorganisations *verksamhet*. Även om deltagandet i det enskilda fallet inte främjar organisationens terrorismverksamhet bidrar det till att upprätthålla organisationen.

Att *delta* i en terroristorganisations verksamhet kan ske på många olika sätt och deltagandet påverkas av vilken typ av organisation det rör sig om. Deltagandet kan t.ex. bestå i olika aktiviteter som syftar till att attrahera nya medlemmar, få in ekonomiska bidrag till eller ge publicitet åt eller sprida information om organisationen. Andra exempel är att delta i logistiken kring organisationen genom att t.ex. utföra transporter, sätta upp läger, underhålla vapen och annan utrustning och ordna möteslokaler m.m.

För att det ska röra sig om deltagande i en viss terroristorganisations *verksamhet* måste det finnas en sådan *anknytning* till organisationen att man kan tala om ett deltagande i dess verksamhet.

Deltagandet ska ingå som en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet. Det innebär emellertid inte att deltagandet måste ta sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Det

ska t.ex. inte vara tillåtet att delta i en terroristorganisations verksamhet även om deltagandet sker inom ramen för en del av verksamheten som inte är direkt inriktad på att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eftersom även ett sådant deltagande måste anses bidra till att upprätthålla och stärka den verksamhet som är inriktad på att begå sådan brottslighet. Detta hindrar emellertid inte att t.ex. opartiska och fristående humanitära organisationer kan bedriva sitt arbete i ett område där en terroristorganisation verkar.

En ny straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation

En ny straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation införs i rekryteringslagen. Bestämmelsen omfattar den som, utan att delta i verksamheten enligt bestämmelsen om deltagande, för en terroristorganisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, transportmedel eller annan liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet.

Straffskala och påföljdsval

Straffet för de föreslagna brotten deltagande i och samröre med en terroristorganisation ska vara fängelse i högst två år.

Såväl att delta i som att ha samröre med en terroristorganisation bör anses utgöra brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig och tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Liksom i andra fall måste dock styrkan i fängelsepresumtionen bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

Grovt brott och undantag för ringa fall

Om deltagande- eller samröresbrottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt ska det särskilt beaktas om den tilltalade haft en central roll inom terroristorganisationen, om deltagandet på ett påtagligt sätt bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller om deltagandebrottet annars har varit av särskilt farlig art. Vid bedömningen av om samröresbrottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art. Vid bedömningen av till vilken svårhetsgrad en gärning ska hänföras ska på sedvanligt sätt en helhetsbedömning göras.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Undantaget för ringa fall omfattar situationer där deltagandet eller samröret har varit av obetydligt slag liksom fall där gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Förhållandet till annan lagstiftning

Handlingar som innebär att någon deltar i en terroristorganisations verksamhet kan samtidigt utgöra brott enligt brottsbalken, terroristbrottslagen eller finansieringslagen liksom något annat brott enligt rekryteringslagen eller brott enligt någon annan lag. Gärningar som innebär brott mot sam-

röresbestämmelsen kan samtidigt innebära brott mot brottsbalken, terroristbrottslagen, vapenlagen eller andra specialstraffrättsliga lagar.

Både rekryteringslagen och finansieringslagen innehåller en bestämmelse enligt vilken ansvar enligt respektive lag inte ska dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen.

Ett deltagandebrott kan pågå under lång tid och innefatta ett flertal andra brott, vilket innebär att såväl de enskilda gärningarna som den tid deltagandet pågått får betydelse för deltagandebrottets straffvärde. Till skillnad från befintliga brott i rekryteringslagen kan deltagande- och samröresbrotten också innefatta brott enligt andra lagar än brottsbalken eller terroristbrottslagen, vilket i sig talar emot att låta den befintliga subsidiaritetsregeln omfatta de nu föreslagna straffbestämmelserna. Brotten deltagande i och samröre med en terroristorganisation ska därför inte omfattas av subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen. Frågan om det ska dömas för ett eller flera brott ska i stället avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens.

Offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering

Det finns, på grund av de högt värderade skyddsintressena, goda skäl att vidta åtgärder som motverkar möjligheterna att bl.a. delta i en terroristorganisations verksamhet. Brotten offentlig uppmaning och rekrytering torde i praktiken många gånger ta sikte på någon form av stöd till terrorism eller en terroristorganisation. För att lagstiftningen ska kunna uppfylla sitt syfte bör därför brotten *offentlig uppmaning* och *rekrytering* göras straffbara även i förhållande till deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

En ytterligare åtgärd för att motverka terrorism är att göra det straffbart att *resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet*. Ett sådant straffansvar införs därför.

Det blir också straffbart att *finansiera deltagande* i en terroristorganisations verksamhet och att *finansiera en resa* i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet.

Osjälvständiga brottsformer

Medverkan och försök, men inte förberedelse eller stämpling, till deltagande i och samröre med en terroristorganisation blir straffbart.

Genom att straffbelägga *offentlig uppmaning* och *rekrytering* i förhållande till de nya brotten straffbeläggs handlingar som dels träffas av medverkansansvar i form av anstiftan, dels skulle kunna utgöra stämpling (söker anstifta någon annan). Genom att straffbelägga *finansiering* av deltagande straffbeläggs handlingar som dels träffas av medverkansansvar när det gäller deltagande i en terroristorganisations verksamhet, dels skulle kunna utgöra förberedelse till ett sådant deltagande.

När det gäller *resa* kan resebrottet träffa vad som även skulle kunna utgöra försök till deltagande. Det går emellertid att föreställa sig även andra situationer där någon försöker delta i en terroristorganisations verksamhet men av olika skäl inte lyckas. Försök, men inte förberedelse eller stämpling, till deltagande i en terroristorganisations verksamhet

straffbeläggs därför. I linje med detta och i likhet med vad som gäller finansieringsbrottet straffbeläggs även försök till samröre med en terroristorganisation.

Tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken ska, i samma utsträckning som när det gäller befintliga brott som rör terrorism, få användas vid förundersökning om deltagande i och samröre med en terroristorganisation. Undantaget från underrättelseskyldighet ska gälla även vid förundersökning om de nya brotten. Ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, ska få tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående.

Preventiva tvångsmedel och inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation

Preventiva tvångsmedel (lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott) ska, i samma utsträckning som när det gäller befintliga brott som rör terrorism, få användas vid brottslig verksamhet som innefattar grova brott som avser deltagande i eller samröre med en terroristorganisation.

Uppgifter om elektronisk kommunikation (lagen [2012:278] om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet) ska, i samma utsträckning som när det gäller befintliga brott som rör terrorism, få inhämtas när det gäller brottslig verksamhet som innefattar grova brott som avser deltagande i eller samröre med en terroristorganisation.

Domsrätt

Undantag från dubbel straffbarhet ska, på samma sätt som när det gäller befintliga brott som rör terrorism, gälla brott som avser deltagande i eller samröre med en terroristorganisation.

Deltagande i och samröre med en terroristorganisation är gärningar av gränsöverskridande karaktär och det kan inte uteslutas att de begås i länder där de inte är straffbara. Med beaktande av de intressen den nu föreslagna kriminaliseringen syftar till att skydda, brottens gränsöverskridande karaktär och den befintliga regleringen när det gäller domsrätt för terrorismgärningar, finns det skäl att undanta även de föreslagna brotten från kravet på dubbel straffbarhet.

Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall att 3 och 3 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Till fängelse i högst två år döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå särskilt allvarlig brottslighet, *eller*

2. av en person eller en sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

1. för att begå särskilt allvarlig brottslighet,

2. av en person eller en sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

3. för att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars *har* varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

3 a §

Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med

Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med

¹ Senaste lydelse 2016:94.

vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i 10 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Prop. 2019/20:36
Bilaga 2

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

6. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 11 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

7. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan

¹ Senaste lydelse 2017:336.

Prop. 2019/20:36
Bilaga 2

journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd. Tillstånd enligt första stycket får också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Prop. 2019/20:36
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

dels att nuvarande 3–9 §§ ska betecknas 6–12, 14 och 15 §§,

dels att de nya 6, 7, 9–12 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 3, 4, 5, 5 b, 6 och 9 §§ ska sättas närmast före de nya 6, 7, 8, 10, 11 och 15 §§,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer 3–5 och 13 §§ och närmast före 3–5 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Terroristorganisation

3 §

Med terroristorganisation avses i denna lag en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Deltagande i en terrorist- organisations verksamhet

4 §

Den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation döms till fängelse i högst två år.

Samröre med en terrorist- organisation

5 §

Den som, utan att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 §, för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, transportmedel eller annan liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet, döms till fängelse i högst två år.

6 §¹

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet *eller till deltagande i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 §*, döms till fängelse i högst två år.

7 §²

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 6 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet *eller att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 §*, döms till fängelse i högst två år.

9 §³

Den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.

Den som tar emot sådana instruktioner som avses i 8 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.

10 §⁴

Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare i avsikt att

1. begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, *eller*

1. begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet,

2. meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

2. *delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 §, eller*
3. meddela eller ta emot instruktioner enligt 8 eller 9 §.

11 §⁵

Om brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om *brottet* avsett särskilt allvarlig

Om brott som anges i 4, 5, 6, 7, 8 eller 9 § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brott som anges i 4 § är grovt ska det

¹ Senaste lydelse 2010:299.

² Senaste lydelse 2010:299.

³ Senaste lydelse 2016:95.

⁴ Senaste lydelse 2016:95.

⁵ Senaste lydelse 2016:95.

brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

särskilt beaktas om den tilltalade har haft en central roll inom terroristorganisationen, om deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om brott som anges i 5 § är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om brott som anges i 6, 7, 8 eller 9 § är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

12 §⁶

Ansvar enligt 4 eller 5 § ska inte dömas ut om deltagandet eller samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt denna lag ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt 6, 7, 8, 9 eller 10 § ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

⁶ Senaste lydelse 2010:299.

13 §

För försök till brott som anges i 4 eller 5 § döms det till ansvar enligt 23 kap. 1 § brottsbalken.

14 §⁷

Om *gärningen* är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Om *en gärning som anges i 6, 7, 8, 9 eller 10 §* är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Prop. 2019/20:36
Bilaga 2

Häriigenom föreskrivs att 3 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Uppgifter får också, under de förutsättningar som anges i 2 § 2, hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
2. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
4. spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5 eller 8 §, 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken, eller
5. grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

5. grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 11 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2014:387. Upphör att gälla 2020-01-01 genom lag (2012:279).

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2017:62)

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Attunda tingsrätt, Bonnier Broadcasting AB, Brottsförebyggande rådet, Civil Rights Defenders, Datainspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Finansbolagens förening, Finansinspektionen, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kriminalvården, Kustbevakningen, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Riksdagens ombudsmän, Socialstyrelsen, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svea hovrätt, Svenska Journalistförbundet, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, TU Medier i Sverige, Tullverket, Umeå universitet (Juridiska institutionen), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) och Åklagarmyndigheten.

Allmänhetens pressombudsman, Amnesty International, Centrum för rättvisa, Forum för idéburna organisationer med social inriktning, Fryshuset, IT&Telekomföretagen, Läkare Utan Gränser, Publicistklubben, Statens institutionsstyrelse, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Bankföreningen, Svenska FN-förbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Sveriges domareförbund, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges Tidskrifter och TV4 AB har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig.

Sammanfattning av delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terrorist- organisation (SOU 2016:40)

Sammanfattningen avser endast den del av betänkandet som behandlar straffansvaret för olovlig värvning.

En utvidgning av straffansvaret för olovlig värvning

För straffansvar för olovlig värvning krävs enligt 19 kap. 12 § brottsbalken att någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. Kravet på att värvningen ska avse folk innebär att straffansvaret inte omfattar gärningar varigenom endast en person värvas.

Bestämmelsen tog ursprungligen sikte på mer omfattande värvningsverksamhet och syftade till att bevara tillgången till krigsdugligt manskap i Sverige. Av naturliga skäl ser verksamhet som kan liknas vid värvning i dag annorlunda ut. De väpnade konflikter som personer värvas till är i allt väsentligt av icke-internationell karaktär, vilket innebär att de äger rum mellan en stat och en eller flera väpnade grupper eller mellan väpnade grupper, däremot inte mellan stater. Till övervägande del avser värvningen krigstjänst som utförs inom en väpnad grupp och inte för en främmande makt (stat). Det förekommer också att en eller flera av de väpnade grupper som personer värvas till kan anses utgöra en terroristorganisation, dvs. en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Ett exempel på detta är den våldsbejakande islamistiska gruppen Daesh som deltar i väpnad konflikt i Syrien och Irak. Värvningen sker också genom andra kanaler än vad som var fallet vid bestämmelsens tillkomst och riktar sig i de flesta fall mot enstaka personer. Även i dessa fall riskerar värvningen att påverka Sveriges utrikespolitiska relationer om den tillåts. Många av de personer som bl.a. genom stridshandlingar deltar i den pågående väpnade konflikten i Syrien och Irak är tillresta från andra länder, däribland Sverige, och det är angeläget att värvningsverksamhet som kan föregå sådan krigstjänst i det längsta förhindras. Kravet på att värvning ska avse folk (dvs. fler än en person) utgör mot den bakgrunden ett hinder mot att tillämpa bestämmelsen på handlingar som i dag kan anses straffvärda.

Således föreslås att straffansvaret för olovlig värvning utvidgas till att omfatta gärningar som riktar sig mot enstaka personer. Däremot finns inte skäl att utsträcka straffansvaret till gärningar som i sin helhet begås utanför Sverige. Det föreslås också en modernisering av bestämmelsen.

Delbetänkandets lagförslag

Redovisningen avser endast förslaget om olovlig värkning i 19 kap. 12 § brottsbalken.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Häriigenom föreskrivs att [...] 19 kap. 12 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

12 §

Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värkning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år.

Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värkning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.

Denna lag träder kraft den 1 juli 2017.

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Attunda tingsrätt, Brottsförebyggande rådet, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Finansbolagens förening, Finansinspektionen, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Luftfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Riksdagens ombudsmän, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Stockholms tingsrätt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Svea hovrätt, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Bankföreningen, Svenska Flygbranschen, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Swedavia, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Utredningen En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och Åklagarmyndigheten.

Yttranden har också inkommit från Exportkreditnämnden, Förvaltningsrätten i Malmö, Statskontoret, Säfte kommun.

Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Sveriges kommuner och landsting har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Yttrande har inte inkommit från Amnesty International, Forum för idéburna organisationer med social inriktning, Fryshuset, Göteborgs universitet (Handelshögskolan, juridiska institutionen), Inspektionen för strategiska produkter, Pilotföreningen, SAS, Somaliska riksförbundet, Svenska FN-förbundet, Svenska Muslimer för fred och rättvisa, Svenskt Flyg, Sveriges domareförbund, Sveriges Regionala Flygplatser och Unionen.

Lagförslaget enligt lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

dels att rubriken närmast efter 2 § ska utgå,

dels att 3, 4, 5 b, 6, 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 a–2 c och 7 a §§, och närmast före 2 a–2 c §§ och närmast efter 2 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Terroristorganisation

2 a §

Med terroristorganisation avses i denna lag en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Ansvaret

Deltagande i en terroristorganisationens verksamhet

2 b §

Den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen döms till fängelse i högst två år.

2 c §

Den som, utan att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §, för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet döms till fängelse i högst två år.

3 §

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet *eller till deltagande i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

4 §¹

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet *eller att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

5 b §²

Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet,

2. *delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §, eller*

¹ Senaste lydelse 2018:1313.

² Senaste lydelse 2018:1313.

2. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

6 §³

Om brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om *brottet* är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

3. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Om brott som anges i 2 b, 2 c, 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om ett brott som anges i 2 b § är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen, om deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om ett brott som anges i 2 c § är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om ett brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

7 §

Ansvar enligt 2 b eller 2 c § ska inte dömas ut om deltagandet eller samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt denna lag ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § ska inte dömas ut

1. om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet, eller

2. om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Andra stycket 1 gäller inte om gärningen avser deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

7 a §

För försök till brott som anges i 2 b eller 2 c § döms det till ansvar enligt 23 kap. 1 § brottsbalken.

8 §

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Om en gärning som anges i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 12 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

12 §¹

Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värkning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år.

Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värkning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Prop. 2019/20:36
Bilaga 7

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Till fängelse i högst två år döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, *eller*

2. av en person eller en sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet,

2. av en person eller en sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

3. för att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet *har* utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars *har* varit av särskilt farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2009:73.

² Senaste lydelse 2018:1311.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-03-20

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Enligt en lagrådsremiss den 28 februari 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,

2. lag om ändring i brottsbalken,

3. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Therese Thorblad.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Allmänt om lagrådsremissens huvudförslag

Lagrådsremissens huvudförslag innebär att ett särskilt straffansvar införs för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Även den som, utan att delta i en terroristorganisation, på visst sätt har samröre med en sådan organisation ska kunna dömas till straff.

Som konstaterats i lagrådsremissen finns det redan en omfattande kriminalisering när det gäller terrorism. Olika former av deltagande i eller stöd till terroristbrottslighet som sker i organiserad form kan omfattas av bestämmelserna i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och den lag som nu är aktuell, lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Gärningar med anknytning till terrorism kan också utgöra brott enligt brottsbalken.

Frågan om straffansvar för deltagande i terroristorganisationer har övervägts vid ett antal tillfällen men detta har hitintills inte lett till lagstiftning. Det har i huvudsak motiverats med att befintlig kriminalisering i mycket stor utsträckning täcker handlingar som begås inom ramen för en sådan organisation. I lagrådsremissen görs emellertid bedömningen att det finns ett behov av att kunna ingripa mot deltagandet som sådant i en terroristorganisation. De skäl som anförs till stöd för den bedömningen får anses godtagbara, även med beaktande av den försiktighet som bör gälla vid ny kriminalisering.

Den straffrättsliga regleringen på området är förhållandevis svåröverskådlig och blir med den nu föreslagna utbyggnaden ännu mera komplicerad. Eftersom en pågående utredning har i uppdrag att göra en total översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism, bl.a. innefattande att samla regleringen i ett regelverk och att se över straffskalorna, finns det inte anledning att nu granska systematiken i förhållande till övriga lagar, lämpligheten av de föreslagna placeringarna av bestämmelserna eller straffskalorna för de föreslagna brotten. En generell synpunkt är att straffbestämmelserna innehåller allmänt hållna och oklara brottsrekvisit som kan befaras leda till tillämpningsproblem.

Förslagets förenlighet med föreningsfriheten

Inledning

Reglerna om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen fick sin huvudsakliga utformning genom en grundlagsreform i mitten av 1970-talet. Angående behovet av sådana regler i grundlag uttalades då att den dittillsvarande utvecklingen inte visat att ett förstärkt skydd behövs under normala förhållanden. Ett rättighetsskydd i grundlag ansågs ha sin främsta funktion i tider när antidemokratiska rörelser hotar samhällskicket eller när t.ex. krigsfara medför risk för påtryckningar utifrån (prop. 1975/76:209 s. 84 f.).

I 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen regleras opinionsfriheterna, dvs. vars och ens rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Enligt punkt 5 är föreningsfriheten en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten innefattar en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning.

Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, gäller enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen att föreningsfriheten får begränsas genom lag endast beträffande 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. Genom det första undantaget, militär eller liknande natur, finns stöd för den sedan länge i brottsbalken införda straffrättsliga regleringen av olovlig kårverksamhet (numera 18 kap. 4 § brottsbalken). Det andra undantaget, som är föranlett av vissa konventionsåtaganden, har hitintills inte utnyttjats.

I lagrådsremissen görs bedömningen att den föreslagna kriminaliseringen av deltagande i terroristorganisationers verksamhet överhuvudtaget inte innebär en begränsning av föreningsfriheten. Bestämmelserna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen om när sådana begränsningar är tillåtna skulle därför inte behöva iakttas. I huvudsak anförs att den i regeringsformen skyddade föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet och att de i förslaget straffbelagda gärningarna inte utgör sådan verksamhet. Till stöd för denna uppfattning åberopas vissa uttalanden i förarbetena till regeringsformen.

Lagrådet vill redan här peka på att en sådan tolkning av regeringsformen som görs i remissen innebär att grundlagsskyddet för föreningsfriheten helt skulle vara beroende av innehållet i vanlig lagstiftning. Vad som till

följd av vanlig lag kan betecknas som en lovlig verksamhet skulle då sätta gränserna för föreningsfriheten.

Som närmare utvecklas i det följande gör Lagrådet en annan bedömning av möjligheterna att utan grundlagsändring genomföra förslagen. Lagrådet anser att övervägande skäl talar för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Lagrådet finner sig därför inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Frågor beträffande förslagens förenlighet med den grundlagsskyddade föreningsfriheten behandlas under följande rubriker.

- Uttalanden i förarbetena till regeringsformens reglering av föreningsfriheten
- Andra uttalanden i förarbetena till regeringsformen som är av betydelse för tolkningen av föreningsfriheten
- Andra lagstiftningsärenden av intresse för frågan om förslagens förenlighet med föreningsfriheten
- Betydelsen av att allt deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte omfattas av kriminaliseringen
- Förslagets konsekvenser för föreningsfriheten
- Lagrådets ställningstagande

Uttalanden i förarbetena till regeringsformens reglering av föreningsfriheten

Som tidigare nämnts görs i remissen bedömningen att föreningsfriheten endast skyddar sammanslutningar som har lovlig verksamhet. De i förslaget straffbelagda gärningarna utgör inte sådan verksamhet. Ingrepp mot sådana gärningar utgör därför inte någon begränsning av föreningsfriheten och lagstiftning kan ske utan hänsyn till grundlagsreglerna om rättighetsbegränsningar.

Ordalydelsen i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen innehåller inte någon begränsning av skyddet till föreningar med lovliga syften.

Slutsatsen i lagrådsremissen att föreningsfriheten endast skyddar lovlig verksamhet och därför inte hindrar lagförslaget baseras delvis på vissa förarbetsuttalanden till regeringsformens rättighetsregler (s. 22–25 i remissen). Det framhålls att när reglerna om rättighetsskydd tillkom angavs att grundlagsskyddet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139). Vidare pekas på att avsikten var att ge medborgarna vidsträckta möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften och att det inte var möjligt att göra skillnad mellan olika legitima syften beroende på deras grad av betydelse för den fria åsiktsbildningen (a. prop. s. 112). Till sist lyfts fram att skyddet av föreningsfriheten inte kan tolkas så att en verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad från ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom en sammanslutning (a. prop. s. 113).

För att granska förslagets grundlagsenlighet måste stödet för slutsatserna i remissen analyseras närmare och bedömas mot bakgrund av andra uttalanden i förarbetena.

Det bör uppmärksammas att förarbetsuttalandet om att rättighetsskyddet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten framförs i samband med att utredningens förslag till en inledande paragraf i 2 kap. regeringsformen övervägs. I denna skulle anges att vissa rättigheter var grundläggande för fri åsiktsbildning och för personlig frihet och säkerhet. Syftet var bl.a. att klargöra att vissa föreskrifter som saknade allt samband med fri åsiktsbildning – såsom t.ex. bestämmelser om bedrägeri – inte skulle omfattas av grundlagens yttrandefrihetsbegrepp. Det konstaterades då att en sådan bestämmelse inte fyllde någon självständig funktion eftersom det ligger i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga (a. prop. s. 139). Uttalandet får närmast förstås så, att vad som låg i sakens natur var att straffstadganden om t.ex. bedrägeri och svindleri inte är att betrakta som begränsningar av den i regeringsformen fastslagna yttrandefriheten. Vidare framhölls att en sådan inledande paragraf skulle antyda gränser för rättighetsskyddet som är snävare än vad som är rimligt. Sett i sin helhet ger resonemanget inte intryck av att man avsett andra grunder för fri- och rättigheters räckvidd än de som framgår av övervägandena angående rättighetsbegränsningar (se a. prop. s. 153 f.).

I författningskommentaren till reglerna om rättighetsbegränsningar nämns ingenting om att demokratiska kriterier skulle ha någon betydelse för frågan. Skulle sådana kriterier ha haft betydelse borde det rimligen ha kommit till uttryck där. Det synes alltså sammantaget inte finnas särskilt starkt stöd i förarbetena för att rättigheternas räckvidd skulle vara begränsad med stöd av en mer allmän hänsyn till demokratiska synpunkter. Att alla opinionsfriheter sedan rättighetsreglernas tillkomst har ansetts omfatta även odemokratiska uppfattningar och manifestationer stärker intrycket av att en sådan inskränkning av skyddsområdet aldrig var avsedd.

När det i förarbetena sedan uttalas att skyddet har samband med ”legitima syften” och om verksamheten är ”i och för sig lovlig” är det inte enkelt att förstå hur detta, sett i sitt sammanhang, ska tolkas. Att såsom i lagrådsremissen ge uttalandena en självständig betydelse är inte självklart. I författningskommentaren till reglerna om rättighetsbegränsningar görs nämligen inte några hänvisningar till huruvida den verksamhet eller handling som regleras kan anses vara lovlig. Det borde rimligen ha kommit till uttryck där om man ansett att en sådan implicit och betydelsefull begränsning av föreningsfriheten föreligger.

Till detta kommer att det, på samma sida i propositionen som uttalandet om lovlig verksamhet, konstateras att brottet olovlig kårverksamhet utgör en begränsning av föreningsfriheten (a. prop. s. 113). Olovlig verksamhet skyddas alltså enligt detta uttalande av föreningsfriheten.

Förarbetsuttalandena är som synes inte lättförenliga. Det står dock klart att det senast nämnda angående brottet olovlig kårverksamhet är ett konkret ställningstagande till hur föreningsfriheten ska tolkas. Det medförde dessutom att ett uttryckligt undantag infördes i regeringsformen för att föreningsfriheten avseende sådana organisationer skulle få begränsas med stöd av lag, den regel som i dag återfinns i 2 kap. 24 § andra stycket.

Förekomsten av denna begränsningsregel och de överväganden som den vilar på utgör ett starkt argument mot att föreningsfriheten skulle vara beroende av om det som regleras är lovlig verksamhet i föreningsform.

Beträffande rasistiska organisationer framfördes i detta sammanhang att man bör undvika att utforma grundlagen så att den hindrar eventuell lagstiftning mot sådana organisationer (a. prop. s. 113 f.). Regeringsformen gavs därför i nuvarande 2 kap. 24 § andra stycket ett uttryckligt undantag även för sådan lagstiftning. Uttalandet kan tolkas som att utan ett sådant undantag skulle en reglering mot rasistiska organisationer inte vara möjlig, oavsett hur olovlig deras verksamhet kunde anses vara. Även detta stärker intrycket av att någon implicit begränsning till lovlig verksamhet inte ingår i regeringsformens skydd av föreningsfriheten.

Andra uttalanden i förarbetena till regeringsformen som är av betydelse för tolkningen av föreningsfriheten

När gränserna för mötesfriheten övervägdes kom tanken på att begränsa mötesfriheten till möten med lagligt syfte eller liknande att avvisas (a. prop. s. 47). Anledningen var att det skulle göra grundlagsskyddet helt beroende av vanlig lagstiftning. Samma sak kan sägas gälla för den närliggande rätten till föreningsfrihet. Med den i lagrådsremissen föreslagna tolkningen skulle, som inledningsvis nämnts, föreningsfrihetens räckvidd bli helt beroende av vad som till följd av vanlig lag kan betecknas som lovligt. Att man i ett sammanhang (mötesfriheten) skulle avvisa tanken på att begränsa mötesfriheten till möten med lagligt syfte eller liknande, men i ett annat (föreningsfriheten) skulle bejaka en sådan tanke – fast utan att uttryckligen ange det – synes inte troligt.

Även i övervägandena om möjligheterna att begränsa yttrande- och informationsfriheten finns viss vägledning för tolkningen av föreningsfriheten. Där angavs att begränsningsreglerna inte borde utformas på ett uttömmande sätt. En särskild fara med en för detaljerad reglering skulle vara att man lätt kan förbise helt legitima yttrandefrihetsbegränsningar vilka därigenom blir grundlagsstridiga. Även risken för att stela grundlagsregler kan leda till att lagstiftaren frestas att ”tumma på” dem när oförutsedda nya situationer påkallar snabb handling framhölls (a. prop. s. 106).

Begränsningsreglerna när det gäller yttrande- och informationsfrihet (numera 2 kap. 23 § regeringsformen) kom därför att förses med en särskild ”ventil” för fall när särskilt viktiga skäl föranleder sådana åtgärder, tillsammans med en anvisning om att rättighetens kärna skulle skyddas särskilt. Någon motsvarande reglering för de rättigheter som regleras i 24 §, alltså bl.a. föreningsfriheten, infördes inte. De där angivna begränsningsändamålen ger således intryck av att vara just uttömmande. Att det var fråga om att man därmed medvetet valt att inrätta ett mycket långtgående skydd av föreningsfriheten står klart.

I samband med frågan om rätten att organisera sig fackligt anfördes dessutom att förutom möjligheterna att ingripa mot föreningar av militär art eller mot förening för rasförföljelse är skyddet av föreningsfriheten undantagslöst (a. prop. s. 61). Detta kategoriska yttrande ger ytterligare stöd för att lagrådsremissens tolkning inte stämmer med den uppfattning om föreningsfrihetens räckvidd som förarbetena ger uttryck för.

Sammantaget ger inte förarbetena till rättighetsreglerna i regeringsformen något direkt eller övertygande stöd för att hänsyn till demokratiska värderingar eller en verksamhets lovlighet utgör gränser för föreningsfrihetens räckvidd. Som framgått finns däremot sådant stöd för den motsatta slutsatsen.

Andra lagstiftningsärenden av intresse för frågan om förslagens förenlighet med föreningsfriheten

På senare tid har ett mer vidsträckt synsätt på vad som utgör ett ingrepp som aktualiserar rättighetsskyddet kommit till uttryck. Enligt detta synsätt måste även de praktiska effekterna av en reglering beaktas.

I samband med införandet av ett s.k. maskeringsförbud 2006 fann regeringen anledning att också ta förbudets effekt på utövandet av mötes- och demonstrationsfriheten med i bedömningen av om det var fråga om en begränsning av rättigheten (prop. 2005/06:11 s. 30). Att maskeringen i fråga i de flesta fall torde vara av sådan karaktär att den hade olovliga syften, t.ex. att försvåra identifiering eller störa allmän ordning (se t.ex. a prop. s. 25), påverkade inte behovet av en sådan prövning.

När en reglering om ökad insyn i bl.a. finansieringen av de politiska partierna infördes framhölls att det inte var fråga om någon reglering av partiernas verksamhet eller organisation och de praktiska effekterna av regleringen övervägdes då särskilt (prop. 2013/14:70 s. 96–98). En liknande prövning gjordes när ett förbud mot anonyma bidrag infördes i lagstiftningen något år senare. I förarbetena uttalas att förbudet inte är en föreskrift av vilken det uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen (prop. 2017/18:55 s. 103).

Att förslaget i lagrådsremissen skulle kunna påverka möjligheterna att delta i vissa organisationers verksamhet torde vara ställt utom tvivel. Det är också ett uttalat syfte att påverka den del av verksamheten som har anknytning till grov brottslighet. I jämförelse med ärendena om maskeringsförbud och de politiska partiernas finansiering så är beröringspunkterna med rättighetsskyddet alltså betydligt starkare här.

I lagrådsremissen hänvisas till förarbetena till utvidgningen av finansieringsbrottet i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Regeringen uttalade då bl.a. att den verksamhet som en terroristorganisation bedriver inte är lovlig. Vidare framhölls att regleringen inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten eftersom den inte hindrade ideella föreningar att verka för lovliga ändamål (prop. 2015/16:78 s. 55 f.). I den efterföljande riksdagsbehandlingen konstaterade konstitutionsutskottet att regeringens analys utmynnat i bedömningen att förslagen inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten och att utskottet anslöt sig till denna bedömning. Justitieutskottet gav uttryck för att man anslöt sig till konstitutionsutskottets bedömning (2015/16:JuU17 s. 14 f.).

Uttalandena i det lagstiftningsärendet anses i lagrådsremissen ge stöd för bedömningen att olovlig verksamhet faller utanför skyddet av föreningsfriheten. Dock framhålls i remissen att ett deltagandeförbud är mer ingripande än ett förbud mot finansiering och att jämförelsen med finansieringslagen måste göras med försiktighet (remissen s. 24).

Lagrådsremissens förslag avser – till skillnad från finansieringslagen – ett förbud som direkt riktar sig mot deltagande i föreningars verksamhet. Jämförelsen med finansieringslagen måste därför göras med försiktighet. Det var där fråga om att bedöma åtgärder vilka inte innebar någon direkt eller åsyftad rättighetsbegränsning, utan som indirekt kunde ha rättighetsbegränsande verkningar. När det gäller att bedöma om en åtgärds praktiska effekter på rättighetsskyddet är sådana att begränsningsreglerna blir tillämpliga kan det vara godtagbart att ta hänsyn till om effekterna t.ex. endast drabbar olaglig verksamhet. Det är då fråga om situationer där det inte står klart att grundlagsreglerna är tillämpliga. Finansieringslagen och dess förarbeten ger således inte särskilt starkt stöd för lagrådsremissens slutsats.

Betydelsen av att allt deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte omfattas av kriminaliseringen

I lagrådsremissen framförs också ett annat argument som stöd för att föreningsfriheten inte berörs. Det anges att deltagandebrottet inte tar sikte på att förbjuda vissa personer eller grupper av personer att sluta sig samman för att verka för alla syften, oavsett vilka dessa syften är. I stället förbjuds samtliga personer att delta i verksamhet i vissa olovliga syften, i detta fall syftet att begå särskilt allvarlig brottslighet. Detta kan förstås som att eftersom inte allt deltagande i en organisation förbjuds, utan endast sådant som utgör brott enligt de angivna rekvisiten, så skulle föreningsfriheten inte vara berörd. Frågan är om detta är ett godtagbart sätt att tolka rättighetskyddets innebörd.

I förarbetena till regeringsformen anges att deltagande i en organisations verksamhet skyddas av föreningsfriheten (prop. 1975/76:209 s. 144). Ingen avgränsning till hur mycket deltagande det ska vara fråga om görs. Att det skulle gå att ingripa mot vissa delar av enskildas deltagande, utan att det i sig skulle utgöra en begränsning av deras föreningsfrihet, saknar helt stöd i förarbetena. Föreningsfriheten skulle då i realiteten gå att plocka isär i olika beståndsdelar.

Till saken hör också att det deltagande som förbjuds i förslaget är tämligen omfattande, det avser allt från mer vardagliga aktiviteter såsom matlagning, transporter, informationsspridning och undervisning till rena våldshandlingar eller planering av sådana. Det är alltså stora delar av den verksamhet som en enskild kan delta i som faller in under det straffbara området (remissen s. 33–36). Deltagande som inte är aktivt och sådant som rör enstaka helt harmlösa aktiviteter synes vara det enda som helt säkert faller utanför det straffbara området. Effekten av förbudet är således en långtgående faktisk begränsning av möjligheterna att delta i en viss typ av organisations verksamhet. Det finns då, såsom i fallet med maskeringsförbudet, också på denna grund skäl för att anse det vara fråga om en rättighetsbegränsning i regeringsformens mening.

I sammanhanget bör nämnas att det ofta upprepade konstaterandet i samband med frågan om föreningsfrihetens räckvidd, att annars straffbara gärningar inte skyddas för att de vidtas inom ramen för en förening, inte ändrar denna bedömning. Nu är fråga om att införa en ny straffbar gärning i form av deltagande vars karaktär av rättighetsbegränsning ska bedömas. Själva deltagandet kan då inte anses som en sådan ”annars straffbar

gärning” som skulle kunna tillämpas utan hinder av föreningsfriheten; det vore något av en självmotsägelse.

Prop. 2019/20:36
Bilaga 8

Förslagets konsekvenser för föreningsfriheten

Något bör också nämnas om de tänkbara konsekvenser som den föreslagna grundlagstolkningen kan få. Det finns ett antal organisationer i Sverige som har verksamhet eller syften som knappast kan anses som lovliga eller väl förenliga med demokratiska grundvärderingar. Det är t.ex. helt tillåtet att bilda politiska partier som inte vill ha demokrati i någon vedertagen mening eller där revolution eller väpnad kamp åtminstone i teorin är en del av ideologin. Det finns också öppet verkamma sammanslutningar vars verksamhet i hög grad tycks kopplad till kriminalitet. Med det synsätt som lagrådsremissen bygger på skulle det vara möjligt att utan hinder av grundlagen straffbelägga allt deltagande som främjar, stärker eller understödjer sådana verksamheter. Det kan även finnas anledning att ställa sig frågan vilket grundlagsskydd en förening eller dess medlemmar har som ägnar sig åt civil olydnad. Samma fråga kan ställas beträffande en fackförening som utlyser vilda strejker.

Den föreslagna grundlagstolkningen innebär väsentligt utökade möjligheter för staten att ingripa mot organisationer jämfört med hur man hittills förstått skyddets räckvidd. En sådan tolkning riskerar att leda till att grundlagsskyddet blir illusoriskt. Detta bör också beaktas i sammanhanget. Särskild anledning kan finnas att beakta konsekvenserna för ett s.k. skymningsläge (se prop. 1975/76:209 s. 26 f. och 84 f.).

Lagrådets ställningstagande

Lagrådsremissens förslag vilar på premissen att grundlagsskyddet för föreningsfriheten inte omfattar olovlig verksamhet.

Lagrådets bedömning kan sammanfattas enligt följande. Enligt regeringsformens ordalydelse begränsas inte grundlagsskyddet för föreningsfriheten till att enbart avse lovlig verksamhet. Det förhållandet att den sedan länge befintliga kriminaliseringen av olovlig kårverksamhet har ansetts kräva ett särskilt undantag från skyddet talar starkt mot att ett sådant implicit undantag kan tolkas in i regleringen. Det stöd som finns i förarbetena till regeringsformen för en sådan inskränkning av skyddets räckvidd är vagt och motsägelsefullt. Andra förarbetsuttalanden talar tydligt emot den tolkning som görs i lagrådsremissen. En sådan tolkning riskerar dessutom att göra grundlagsskyddet illusoriskt eftersom det kan ändras genom vanlig lag. Sammanslutningar med olovlig verksamhet har tidigare inte ansetts sakna föreningsfrihetens skydd. Det förhållandet att endast en del av en sammanslutnings verksamhet träffas av kriminaliseringen kan inte anses medföra att grundlagsskyddet faller bort.

Enligt Lagrådets bedömning talar därför övervägande skäl för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. En sådan begränsning får ske genom lag endast under de förutsättningar som framgår av 2 kap. regeringsformen. I ärendet har frågan om sådana förutsättningar föreligger inte aktualiserats.

Den föreslagna straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation träffas inte av resonemanget angående föreningsfriheten.

Förslaget i den delen är emellertid kopplat till kriminaliseringen av deltagande i en sådan organisation.

Mot bakgrund av det anförda finner sig Lagrådet inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Vissa gränsdragningsfrågor

Vad gäller vissa gränsdragningsfrågor som uppkommer med utformningen av den föreslagna 2 b § har Lagrådet funnit anledning att lämna synpunkter.

2 b §

I paragrafen anges att den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen döms till fängelse i högst två år.

Av remissen framgår att det straffbara deltagandet ska ta sig uttryck i någon form av aktivitet inom ramen för terroristorganisationens verksamhet och att det bör finnas en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen.

Vissa remissinstanser har påtalat att regleringen leder till tillämpningssvårigheter. En fråga som väcks är om en kvinna kan anses delta i en terroristorganisations verksamhet enbart genom att ta hand om sina barn. En annan fråga är hur journalister som verkar i dessa miljöer ska kunna utföra journalistiskt arbete utan att riskera att omfattas av det straffbara området.

Beträffande den första frågan anför i remissen bl.a. följande.

Att utbilda barn i terroristorganisationens ideologi är enligt regeringen ett exempel på ett slags handlande som stärker, främjar eller understöder terroristorganisationens förmåga. Att enbart ta hand om barn inom familjen, som *Justitiekanslern* efterfrågar om det ska vara straffbart, bör dock som utgångspunkt inte vara straffbart. Ett sådant handlande kan visserligen indirekt främja en terroristorganisation genom att den andra föräldern kan ägna sig helhjärtat åt terroristorganisationen, men det kan inte typiskt sett anses främja en terroristorganisation att ta hand om barn inom den egna familjen.

Utövandets av föräldrarollen inskränker sig i regel inte till att enbart ta hand om sina barn. Vanligare är att föräldrar har som ambition att uppfostra dem. Den situationen att en förälder fostrar sina barn i den ideologi som genomsyrar en terroristorganisation skulle möjligen kunna anses likställd med utbildning. Även detta exempel förtjänar att behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Redan det förhållandet att en förälder låter sina barn växa upp i den miljö som en terroristorganisation utgör tycks inte vara avsett att falla in under det straffbara området. Detta kan i sådant fall tydliggöras.

Beträffande den andra frågan som berörs ovan anför i remissen bl.a. följande.

Enligt regeringen är det angeläget att den föreslagna kriminaliseringen inte begränsar möjligheterna att bedriva granskande journalistik. En sådan journalistisk verksamhet kan knappast heller sägas stärka, främja eller understödja en terroristorganisation. Detta måste anses gälla även om det som ett led i den journalist-

iska verksamheten ingår vissa deltagandehandlingar i terroristorganisationens verksamhet. Sådana deltagandehandlingar kan emellertid aldrig tillåtas gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att utföra det journalistiska uppdraget, t.ex. bör det aldrig kunna vara tillåtet att hantera vapen eller utföra misshandel i organisationens namn. Det är vidare viktigt att påpeka att det aldrig kan vara tillåtet att delta i terroristorganisationens verksamhet genom att bedriva journalistisk verksamhet till stöd för densamma.

Det är angeläget att journalistisk verksamhet inte omfattas av det straffbara området. Den citerade texten väcker dock frågor om gränsen för detta område. Det är tveksamt om en gränsdragning kan göras beroende av om den journalistiska verksamheten bedöms som granskande eller inte. Likaså är det tveksamt om gränsdragningen kan göras beroende av om den journalistiska verksamheten, inklusive resultatet av den, bedöms utgöra ett stöd för terroristorganisationen eller inte.

Den verksamhet som i detta avseende ter sig motiverat att straffbelägga är ren propaganda.

Ett alternativt sätt att dra upp gränsen för det straffbara området är att beträffande journalistisk verksamhet anlägga ett betraktelsesätt som liknar det som i remissen görs avseende humanitär verksamhet. Det skulle kunna innebära att endast sådan journalistisk verksamhet som bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och som är en integrerad del av denna skulle vara straffbar. Utanför det straffbara området skulle sådan journalistisk verksamhet falla som bedrivs helt fristående i förhållande till en terroristorganisation.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

3 §

Ändringen av punkt 3 bygger på att förslaget till 2 b § lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet genomförs. Lagrådet hänvisar till vad som anförts beträffande det förslagets förenlighet med föreningsfriheten.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Förteckning över remissinstanserna (utkastet till lagrådsremiss)

Efter remiss har yttrande över utkastet till lagrådsremiss avgetts av Attunda tingsrätt, Brottsförebyggande rådet, Diskrimineringsombudsmanen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Göteborgs tingsrätt, Göteborgs universitet (Handelshögskolan, juridiska institutionen), Hovrätten för Västra Sverige, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kustbevakningen, Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Publicistklubben, Riksdagens ombudsmän, Socialstyrelsen, Stockholms tingsrätt, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svea hovrätt, Svenska Journalistförbundet, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges Radio AB, Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, TU Medier i Sverige, Tullverket, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) och Åklagarmyndigheten.

Yttranden har också inkommit från Bonnier Broadcasting AB, Saco-S-föreningen vid Åklagarmyndigheten och Sparbankernas riksförbund. Ett yttrande har dessutom inkommit från en enskild person.

Statens institutionsstyrelse, Statens medieråd, Svenska Bankföreningen och Sveriges kommuner och landsting och har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Yttrande har inte inkommit från Amnesty International, Civil Rights Defenders, Finansbolagens förening, Forum för idéburna organisationer med social inriktning, Fryshuset, Pressens opinionsnämnd, Pressombudsmanen, Rädda Barnen, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska FN-förbundet, Sveriges Television AB, TV4 AB och Utgivarna.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

dels att rubriken närmast efter 2 § ska utgå,

dels att 3, 4, 5 b och 6–8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 2 b och 7 a §§, och närmast före 2 a och 2 b §§ och närmast efter 2 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Terroristorganisation

2 a §

Med terroristorganisation avses i denna lag en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Ansvar

Samröre med en terroristorganisation

2 b §

Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning,

2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller

3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

3 §

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet *eller till samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

4 §¹

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet *eller att ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

5 b §²

Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet,

2. ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b §, eller

2. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

3. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

6 §³

Om brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Om brott som anges i 2 b, 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

¹ Senaste lydelse 2018:1313.

² Senaste lydelse 2018:1313.

³ Senaste lydelse 2016:95.

7 §

Ansvar enligt 2 b § ska inte dömas ut om samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt denna lag ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Ansvar enligt 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet, eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

7 a §

För försök till brott som anges i 2 b § döms det till ansvar enligt 23 kap. 1 § brottsbalken.

8 §

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Om en gärning som anges i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Till fängelse i högst två år döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, *eller*

2. av en person eller en sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet,

2. av en person eller en sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

3. för samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet *har* utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller *om det* annars *har* varit av särskilt farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2009:73.

² Senaste lydelse 2018:1311.

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 12 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

12 §¹

Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år.

Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 1974:565.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-09-02

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

Enligt en lagrådsremiss den 15 augusti 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,
2. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
3. lag om ändring i brottsbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Therese Thorblad.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Bakgrund

Lagrådsremissens huvudförslag innebär att ett särskilt straffansvar införs för den som på visst sätt har samröre med en terroristorganisation, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen.

Lagrådet har den 20 mars 2019 yttrat sig över ett remitterat förslag om särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Den remissen innefattade även ett förslag till straffansvar för den som, utan att delta i en terroristorganisations verksamhet, på visst sätt hade samröre med organisationen. Lagrådet fann sig inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget lades till grund för lagstiftning. Lagrådets bedömning var att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebar en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Beträffande samröresbestämmelsen uttalade Lagrådet att den visserligen inte träffades av resonemanget angående föreningsfriheten. Förslaget i den delen var emellertid kopplat till kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisation.

I den lagrådsremiss som nu behandlas har med hänvisning till Lagrådets tidigare yttrande uttalats att förslaget om ett deltagandebrott inte läggs fram i detta lagstiftningsärende. I ärendet behandlas förslaget om ett samröresbrott och bedömningar och förslag som hänger samman med det brottet. Den tidigare föreslagna straffbestämmelsen om samröre har formulerats om och har därigenom fått en delvis annan inriktning. Bestämmelsen innehåller nu inte något undantag för den som deltar i en terroristorganisations verksamhet. Tillämpningsområdet har även utvidgats genom att det utöver vissa mer preciserade gärningar föreslås straffansvar för den

som ”lämnar annat liknande stöd” till en terroristorganisation. Vidare har tillkommit förslag om att det ska bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation, att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en sådan organisation och att finansiera samröre.

Förslaget till lag om ändring i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Allmänna utgångspunkter

Det nu aktuella förslaget avser att endast träffa visst närmare angivet samröre med terroristorganisationer och därmed undvika de konstitutionella invändningar som kunde riktas mot kriminalisering av deltagande. I lagrådsremissen redogör regeringen för hur den ser på grundlagsfrågorna i detta ärende. Det uttalas bl.a. följande.

De förslag som lämnas är tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde. Kriminaliseringen avser att värna synnerligen högt värderade skyddsintressen såsom att förhindra terroristbrott och skydda demokratin. Syftet är inte att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva verksamhet i föreningsform och förslaget riktar sig inte direkt mot deltagande i föreningars verksamhet. I den utsträckning som förslaget kan försvåra organisationers möjligheter att bedriva verksamhet är en sådan effekt inte ett naturligt led i straffregleringen. Sammantaget gör regeringen bedömningen att det är möjligt att straffbelägga samröre på det sätt som lagrådsremissen anger utan att komma i konflikt med skyddet av föreningsfriheten.

Regeringen framhåller också i remissen att straffansvaret inte får ges en sådan vid utformning att det i praktiken innebär en kriminalisering av deltagande eller medlemskap i en terroristorganisation.

En övergripande bedömning av regeringens förslag gäller alltså om den föreslagna regleringen är tydligt avgränsad till såväl omfattning som tillämpningsområde, så att den inte riskerar att komma i konflikt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

2 b §

I paragrafen anges följande.

Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning,
2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller
3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Punkten 1

Enligt vad som anges i lagrådsremissen straffbeläggs i denna punkt att ta befattning med sådan utrustning som typiskt sett kan komma till

användning vid terroristbrottslighet, bl.a. kommunikationsutrustning och transportmedel. I begreppet kommunikationsutrustning ingår enligt författningskommentaren även sådan utrustning som kan användas för att kommunicera elektroniskt, t.ex. mobiltelefoner, bärbara datorer och läsplattor.

Utrustning som exempelvis kommunikationsutrustning kan även komma till användning i verksamhet som ligger utanför det som den föreslagna kriminaliseringen syftar till att bekämpa. Mobiltelefoner och datorer kan också användas för att arrangera ett föreningsmöte. En fråga som väcks är om all befattning med sådan utrustning för en terroristorganisation ska anses vara brottslig. Kriminaliseringen riskerar då att inskränka föreningsfriheten. (Jfr. även det nedan återgivna citatet ur lagrådsremissen beträffande journalistisk verksamhet med åtföljande kommentarer.)

Utöver befattning med den särskilt angivna utrustningen faller även befattning med sådan utrustning som liknar denna in under det straffbara området.

Någon närmare anvisning om vilka överväganden som ska göras vid prövningen av om en viss utrustning liknar någon av de särskilt uppräknade lämnas inte i remissen. Det enda som anges är att utrustning av "liknande slag" träffas av straffansvaret. De exempel som nämns i remissen är följande.

Det kan t.ex. röra sig om sådana skadliga eller farliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i 5 §. Det kan också handla om vissa typer av skyddsutrustning som kan användas i strid, t.ex. skottsäkra västar och hjälmar. Ytterligare vägledning till vad som avses med annan liknande utrustning kan man få genom regeringens föreskrifter om vad som utgör krigsmateriel (bilaga till förordningen [1992:1303] om krigsmateriel).

Utrustningen i det första och det sista exemplet täcks väl in av begreppet "liknande utrustning" eftersom den liknar vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor. Mer problematiskt är det med vissa typer av skyddsutrustning som kan användas i strid, t.ex. skottsäkra västar och hjälmar. Det är oklart vilken av den uppräknade utrustningen som denna skyddsutrustning liknar och i sådant fall varför. Detta vägledande uttalande kan öppna upp för en extensiv tolkning av straffbestämmelsen.

Punkten 2

Enligt paragrafen i denna del utgör det ett otillåtet samröre med en terroristorganisation att upplåta lokal eller mark till organisationen. Det framgår av remissen att regleringen av olovlig kärverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken har tjänat som förebild.

En fråga som inställer sig är om straffansvaret begränsas till det som civilrättsligt innefattas i begreppet upplåtelse, dvs. att ägaren till något låter annan nyttja det utan att äganderätten överläts. I sådant fall skulle det inte vara straffbart att t.ex. sälja eller skänka en lokal eller mark till en terroristorganisation.

För det fall att upplåtelse här har den civilrättsliga innebörden skulle möjligen överlåtelse kunna falla in under ”liknande” stöd enligt punkten 3 i paragrafen. Detta behandlas dock inte i remissen.

Prop. 2019/20:36
Bilaga 11

Punkten 3

Förslaget tredje punkt anger att det i tillägg till de i övrigt angivna gärningarna också är straffbart att *lämna annat liknande stöd* till en terroristorganisation. I lagrådsremissen uttalas att det kan vara fråga om såväl materiellt eller fysiskt stöd som att främja organisationen genom t.ex. olika former av rådgivning eller hjälp med organisationens ekonomi. Det kan bl.a. också handla om teknisk support och om att hålla vakt vid möteslokaler. Det anges att sociala aktiviteter, hälso- och sjukvård, produktion av propaganda, barnpassning eller matlagning däremot inte ”torde” anses såsom *annat liknande stöd*. Det står således klart att syftet är att inte all verksamhet inom en terroristorganisation ska omfattas av det straffbara området.

Lagtexten är emellertid öppen för olika tolkningar. Exemplifieringen i författningskommentaren ger inte heller någon tydlig vägledning ifråga om vad som faller inom respektive utanför det straffbara området. Det är bl.a. oklart på vilket sätt rådgivning och hjälp med ekonomin kan anses likna befattning med vapen etc., kommunikationsutrustning och transportmedel eller upplåtelser av lokaler och mark. När det gäller vad som *liknar* att upplåta en lokal eller att ta befattning med ett transportmedel uppkommer exempelvis frågan om det straffbeläggs att bjuda in till medlemsmöte i sitt hem eller att låna ut ett busskort för transport.

En annan oklarhet är hur man ska se på sådant stöd som enligt remissen inte ”torde” vara av den arten att den är jämförbar med punkterna 1 och 2 i paragrafen, t.ex. hälso- och sjukvård, produktion av propaganda och journalistisk verksamhet, men där sådan utrustning som anges i punkterna används. Som exempel kan nämnas att någon för en terroristorganisation tillhandahåller eller kör en ambulans.

En jämförelse kan göras med vad som anges beträffande journalistisk verksamhet.

Sådan verksamhet kan svårligen sägas vara till sin art jämförbar med någon av de andra formerna av stöd som anges i bestämmelsen om samröre. Journalistisk verksamhet kan inte heller typiskt sett anses ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Detta får anses gälla även om det som ett led i den journalistiska verksamheten skulle ingå vissa handlingar som i sig skulle kunna vara att betrakta som samröreshandlingar. Sådana handlingar kan dock aldrig tillåtas gå utöver vad som är nödvändigt för att fullgöra det journalistiska uppdraget; t.ex. bör det aldrig vara tillåtet att hantera vapen i organisationens namn.

Detta uttalande skulle kunna tolkas som att det aldrig är tillåtet enligt bestämmelsen att ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor medan det kan vara tillåtet att ta befattning med kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning under förutsättning att det krävs för att fullgöra ett icke straffbart uppdrag för en terroristorganisation. Vad som nu anförts har dock inte stöd i lagtexten.

Såsom regleringen är utformad är det enligt punkten 3 straffbart att lämna stöd som *liknar* att för en terroristorganisation ta befattning med sådan utrustning som *liknar* den i punkten 1 angivna utrustningen. En sådan konstruktion av ”liknande-liknande” gärningar kan leda till avsevärda tillämpningsproblem. Den bristande förutsägbarheten i denna straffrättsliga reglering är påtaglig.

Paragrafen innehåller ett ytterligare krav för att straff ska kunna dömas ut. Det ska vara fråga om gärningar som är ägnade att *främja, stärka* eller *understödja* en terroristorganisation. Syftet med denna utformning är att avgränsa det straffbara området. Utifrån regeringens exempel på hur avgränsningen ska förstås så är det dock oklart vad den innebär i praktiken. Något syfte att främja, stärka eller understödja krävs inte, utan det är fråga om en objektiv bedömning av gärningens verkan. Det framgår att en mängd handlingar i och för sig kan tänkas utgöra något som främjar, stärker eller understödjer. Samtidigt framhålls dock att humanitär och journalistisk verksamhet inte kan anses ha sådan verkan. Detta framstår som något motsägelsefullt. Insatser såsom sjukvård eller journalistisk rapportering kan i praktiken, oavsett om det är syftet eller ej, leda till att en terroristorganisationens verksamhet främjas, stärks eller understöds. Att rädda livet på en medlem i en terroristorganisation eller att rapportera om militära angrepp mot civila i en stad ockuperad av organisationen kan anses främja, stärka eller understödja organisationens verksamhet, hur väl motiverad åtgärden än kan anses vara utifrån humanitära eller journalistiska utgångspunkter. Författningskommentarens försök att avgränsa bort denna typ av handlingar är inte lätt att förena med den föreslagna lagtexten.

Till sist bör uppmärksammas att det i förslaget till ett nytt första stycke i 7 § införs en regel om att brott enligt 2 b § inte ska leda till ansvar om samröret varit obetydligt eller med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. I remissen anges att en sådan regel behövs eftersom kriminaliseringen är långtgående och man velat undvika orimliga resultat. Som exempel på sådana omständigheter hänvisas i författningskommentaren till omständigheter som är snarlika de i 24 kap. brottsbalken. Obetydligt samöre exemplifieras med att vid ett enstaka tillfälle anskaffa ett enklare transportmedel för en terroristorganisation. Det är svårt att utifrån detta få en klar bild över hur omfattande undantaget för ringa fall är tänkt att vara.

Sammanfattningsvis tycks det således vara så att det straffbara området omgärdas av oklarheter, såsom att det enligt författningskommentaren dels går längre än vad som täcks av lagtexten (t.ex. rådgivning), dels har begränsningar som inte framgår av lagtexten (t.ex. journalister).

Det är uppenbart att de föreslagna reglerna innebär att det är förhållandevis svårt för enskilda att få en någorlunda klar uppfattning om vilka handlingar, däribland vardagliga sådana, som en person kan vidta visavi en organisation som kan klassas som en terroristorganisation. Förslagets utformning kan alltså kritiserar ur ett förutsebarhetsperspektiv och för att vara mindre väl förenligt med legalitetsprincipen.

Såväl lagtexten som författningskommentaren väcker frågor om straffansvaret verkligen är så tydligt avgränsat till såväl omfattning som tillämpningsområde som krävs för att inte komma i konflikt med den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Ett vidsträckt straffansvar för

samröre med en terroristorganisation som på ett oförutsebart sätt träffar vardagliga handlingar kommer nämligen att innebära en risk för att föreningsfriheten i praktiken träds för när. Detta kan leda till att de rättstillämpande myndigheterna i enskilda fall tvingas ta ställning till grundlagsenligheten utifrån omständigheterna i det konkreta fallet. Att överlåta en så pass viktig fråga som en rättsregels grundlagsenlighet till konkreta rättstillämpningssituationer är inte lämpligt och bör om möjligt undvikas.

3 §

I paragrafen införs en bestämmelse om att även uppmaning till samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § är straffbart.

I remissen anger regeringen att det är fråga om en begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Mot bakgrund av bestämmelsens syfte anser regeringen att det är en nödvändig och därmed proportionerlig begränsning av yttrandefriheten. Det kan diskuteras om denna relativt kortfattade bedömning av förslaget inverkan är tillräcklig. Regeringens argument för att förslaget är nödvändigt vilar helt på att syftet är att bekämpa terrorism och att terrorism är ett mycket allvarligt hot mot samhället. Någon uttrycklig prövning av förslaget proportionalitet görs inte annat än i dessa svepande ordalag.

En proportionalitetsprövning brukar göras i tre steg (se t.ex. NJA 2018 s. 753 och RÅ 1999 ref. 76). De första två stegen är av mindre intresse i detta sammanhang, inte minst eftersom det i 16 kap. 5 § brottsbalken redan finns en kriminalisering av uppvigling som i hög grad kan anses överlappa förslaget.

Det sista steget i en proportionalitetsprövning kallas ibland för ”strikt proportionalitet” och innefattar en prövning av om de fördelar det allmänna vinner genom en åtgärd står i rimlig proportion till de skador åtgärden kan leda till för enskilda. I detta fall gäller prövningen vilken inverkan kriminaliseringen har på yttrandefriheten i förhållande till det allmännas vinst av att bekämpa terrorismen.

Utformningen av 2 b § får även vid denna bedömning betydelse. Genom att det straffbara området är så pass oklart (se ovan) så är kriminaliseringens inverkan på gränserna för yttrandefriheten också oklar. Den som uppmanar andra att lämna viss hjälp till en terroristorganisation riskerar att straffas för detta yttrande. Själva osäkerheten om vilka yttranden som kan anses straffbara är i sig ett proportionalitetsproblem. I vissa sammanhang omnämns saken som ”chilling effect”, med innebörden att enskilda avhåller sig från i och för sig tillåtna yttranden av rädsla för att kunna omfattas av en oklar straffbestämmelse. En sådan lagstiftningsteknik innebär således att en straffbestämmelses verkan i praktiken utsträcks till att omfatta tillåtna yttranden. Denna verkan kan inte gärna anses proportionerlig och förslaget kan alltså ifrågasättas också av detta skäl.

Straffbestämmelsens oklara tillämpningsområde utgör också ett problem i förhållande till Europakonventionens skydd av yttrandefriheten i artikel 10. Staterna får införa begränsningar i denna frihet ”genom lag”. Om detta har Europadomstolen uttalat följande.

The Court reiterates that the expression “prescribed by law” in the second paragraph of Article 10 not only requires that the impugned measure should have a legal basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, which should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects. The level of precision required of domestic legislation – which cannot provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the law in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. (Magyar Jeti Ztr v. Hungary, 2018-12-04, § 59)

Med tanke på att det är fråga om en allmän kriminalisering som riktar sig till befolkningen som helhet, att det kan vara fråga om uttalanden som rör mer vardagliga aktiviteter och med hänsyn till de oklarheter som påpekats ovan är det inte omöjligt att regleringen vid en domstolsprövning skulle anses bristfällig på denna grund. Det torde krävas närmare överväganden än de som anges i remissen för att klargöra att förslaget inte står i strid med konventionen.

Slutsatser

Som uttalas i lagrådsremissen är det av vikt att straffansvaret inte ges en så vid utformning att det i praktiken innebär en kriminalisering av deltagande eller medlemskap i en terroristorganisation.

I punkterna 1 och 2 i förslaget till ny straffbestämmelse i 2 b § preciseras vissa gärningar som omfattas av straffansvaret. Författningskommentaren ger emellertid upphov till vissa oklarheter när det gäller gränserna för ansvaret enligt dessa punkter. Formuleringen i bestämmelsens punkt 3 är allmänt hållen och exemplifieringen i författningskommentaren ger inte tydlig vägledning när det gäller det straffbara området.

Enligt Lagrådets mening bör det övervägas ytterligare om uttalandena i författningskommentaren fullt ut inryms i paragrafens ordalydelse. Det bör närmare konkretiseras vilka samröreshandlingar som ska omfattas av straffansvaret. Även de avsedda gränserna för straffansvaret när det gäller t.ex. humanitär och journalistisk verksamhet bör komma till klart uttryck.

Det är tveksamt om regleringen i sin helhet uppfyller de högt ställda krav på tydlighet som bör gälla för strafflagstiftning. Det kan inte uteslutas att förslagen i praktiken skulle kunna komma att innebära att kriminaliseringen går för långt i förhållande till föreningsfriheten. Vidare finns det osäkerhetsfaktorer gällande proportionalitet och förenlighet med Europakonventionen. Frågorna bör övervägas under den fortsatta beredningen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation