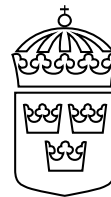


Regeringens proposition

2022/23:73



En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation

Prop.
2022/23:73

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 mars 2023

Ulf Kristersson

Pål Jonson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att det införs ett nytt brott i terroristbrottslagen, *deltagande i en terroristorganisation*. Brottet innebär ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Straffskalan ska vara fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt ska straffskalan vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen ska straffskalan i stället vara fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Det föreslås också att försök till det nya brottet ska kriminaliseras. Regeringen föreslår vidare att det ska vara straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisation, att offentligt uppmana och rekrytera till brottet samt att resa utomlands i avsikt att begå brottet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	11
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Straffansvar för deltagande i en terroristorganisation	13
4.1	Förutsättningarna för att införa ett deltagandebrott	13
4.1.1	Det finns behov av att införa ett deltagandebrott	13
4.1.2	Att införa ett deltagandebrott kan utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten	20
4.1.3	Det är förenligt med den internationella humanitära rätten att införa ett deltagandebrott	22
4.2	Straffbestämmelsen om deltagandebrottet	24
4.2.1	Det ska vara förbjudet att delta i en terroristorganisations verksamhet	24
4.2.2	Straffskalor och påföljdsval	40
4.2.3	Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser och utlämningslagstiftningen	47
4.2.4	Rättskraft och åtalspreskription	50
4.2.5	Deltagandebrottet i andra författningar	52
5	Finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa i förhållande till deltagandebrottet ska kriminaliseras	53
6	Domsrätt	61
7	Användning av utredningsverktyg	61
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	67
9	Konsekvenser av förslagen	68
9.1	Ekonomiska konsekvenser	68
9.2	Konsekvenser för brottsligheten, för det brottsförebyggande arbetet, för barn och för jämförbarheten mellan kvinnor och män	69
10	Författningskommentar	70
10.1	Förslaget till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)	70
10.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	80

10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	82	Prop. 2022/23:73
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Straff för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2022:6).....	84	
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	86	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	94	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	95	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	103	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 2023	118	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)

Härigenom föreskrivs i fråga om terroristbrottslagen (2022:666) dels att 5–8, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

För deltagande i en terroristorganisation döms den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Gärningen utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

5 §

För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som, i annat fall än som avses i 4 a §,

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.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

Gärningen utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

6 §

För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a eller 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning,

3. har avsett betydande värde, eller

4. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

7 §

För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 § eller någon av 8–10 §§.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4 a–6 §§ eller 8–10 §§.

8 §

För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 §.

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4 a–6 §§.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

10 §

För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 5 eller 9 §.

2. begå brott som avses i 4 a, 5 eller 9 §.

Straffet är fängelse i högst två år.

Ringa fall utgör inte brott.

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

11 §

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 5 eller 6 § döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i *någon* av 4 a–6 §§ döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2023.

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18 och 33 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

18 §¹

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. 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,

4. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

7. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

7. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation*, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

¹ Senaste lydelse 2022:1520.

Anmärkning: Ändring av 27 kap. 18 § har också föreslagits i propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53).

enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § enligt 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 §
terroristbrottslagen (2022:666), terroristbrottslagen (2022:666),

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

33 §²

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

6. brott som avses i 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller 6. brott som avses i 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2023.

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

Prop. 2022/23:73

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott 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 flygplatssabotage 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, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, 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, 6 a, 6 b eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, 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, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 §

6. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott,*

¹ Senaste lydelse 2022:1521.

Anmärkning: Ändring av 1 § har också föreslagits i propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53).

Prop. 2022/23:73 tredje stycket eller 9 § tredje stycket brott, enligt 4 §, 4 a § tredje terroristbrottslagen (2022:666), stycket, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666), 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 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 juni 2023.

I april 2021 fick en utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ju2021/01528).

Den 12 april 2022 överlämnades departementspromemorian Straff för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2022:6). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2022/01335). I detta lagstiftningsärende behandlas promemorians förslag.

Riksdagen har tillkännaggett det som utskottet anför om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag på kriminalisering av deltagande i terroristorganisationers verksamhet (bet. 2020/21:JuU29 punkt 8, rskr. 2020/21:363). Tillkännagivandet är tillgodosett genom förslagen i avsnitt 4.2. Tillkännagivandet är därmed slutbehandlat.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 februari 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet anför bl.a. att det finns en tydlig risk för att förslaget kommer att innebära en alltför långtgående kriminalisering sett till det behov som kan finnas. Det är också tveksamt om det uppfyller de krav på tydlighet som måste ställas på strafflagstiftning. Slutsatsen blir att förslaget i nuvarande skick inte bör läggas till grund för lagstiftning, utan att det i stället bör övervägas på nytt om en lagstiftning av den här typen verkligen bör införas och hur den i så fall bör utformas. Det innebär att Lagrådet avråder från att remissförslaget i dess nuvarande utformning blir lag.

Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 4.1.1, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3 och 4.2.4 samt i författningskommentaren (avsnitt 10.1).

4 Straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

4.1 Förutsättningarna för att införa ett deltagandebrott

4.1.1 Det finns behov av att införa ett deltagandebrott

Regeringens bedömning: Det finns behov av att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar bedömningen eller har inga invändningar mot den. *Migrationsverket* konstaterar att Sverige genom denna komplettering fullgör de krav som bl.a. terrorismdirektivet

och tilläggsprotokollet till terrorismkonventionen ställer. *Säkerhetspolisen* välkomnar bedömningen och ser att förslagen skulle kunna ha stor effekt för att förebygga, förhindra och utreda deltagande i en terroristorganisation. Liknande synpunkter framförs av *Försvarshögskolan* och *Polismyndigheten*. *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter att införandet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa sådant deltagande med tanke på den typ av gärningar som bestämmelsen tar sikte på, men anser att det ändå finns goda skäl för den föreslagna kriminaliseringen. *Sveriges Domareförbund* lämnar motsvarande synpunkter. Enligt *Sveriges advokatsamfund* finns det inte underlag för slutsatsen att det föreligger behov av den föreslagna kriminaliseringen. Advokatsamfundet framhåller bl.a. att det straffbara området när det gäller gärningar med koppling till terrorism redan är vidsträckt. Advokatsamfundet ifrågasätter även lämpligheten med det stora antalet ändringar som skett beträffande terroristlagstiftningen under de senaste åren och anser att effekterna av samröresbrottet bör utredas innan eventuell ny lagstiftning införs avseende deltagande i en terroristorganisation. *Civil Rights Defenders* har svårt att se att en ytterligare utvidgning av det straffbara området är nödvändig eftersom många av de handlingar som skulle omfattas av deltagarbrottet redan i dag är straffbelagda. *Lunds universitet* är inte övertygat om att tillräckliga skäl föreligger för att motivera införandet av ett deltagandebrott och nämner att även kriminaliseringens negativa effekter på andra insatser mot terrorism, t.ex. utbildning, avhopparverksamhet eller underrättelsearbete, bör beaktas.

Skälen för regeringens bedömning

Terrorism är ett allvarligt internationellt problem

Varje år utförs åtskilliga terroristattentat i världen. Terrorism har under senare år utvecklats till ett allvarligt internationellt problem. Det 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 radikaliserings- 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.

Bestämmelser om terroristbrott och andra brott som har samband med terrorism finns sedan den 1 juli 2022 främst i terroristbrottslagen (2022:666). Terroristbrottslagen ersatte lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Förutom straffansvar för terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet innehåller den nya lagen bestämmelser om osjälvständiga brottsformer, om vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet och terroristorganisation samt om försvårande omständigheter, förverkande och penningbeslag.

Det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet är vidsträckt. I terroristbrottslagen finns bestämmelser om straffansvar för terroristbrott och om försök, förberedelse, stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott. Den innehåller också ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Därutöver är det enligt lagen straffbart att finansiera eller försöka finansiera olika slags terroristbrottslighet. Straffansvaret omfattar också att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen. I dessa fall behöver det alltså inte finnas en avsikt att terroristbrott eller 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 avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av visst slag. Lagen reglerar dessutom straffansvar för 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 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 särskilt allvarlig brottslighet.

Finns det straffvärda former av deltagande i en terroristorganisation som inte är kriminaliserade?

Sverige har alltså en omfattande och i många avseenden väl täckande straffrättslig lagstiftning på terrorismområdet. Detta utesluter inte att det kan finnas anledning att ytterligare förstärka det straffrättsliga regelverket för att motverka hotet från terrorismen.

Olika former av deltagande i eller stöd till terroristbrottslighet som sker i organiserad form kan straffas med stöd av reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till terroristbrott samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Det skulle även kunna utgöra samröre med en terroristorganisation, finansiering av bl.a. terroristbrott eller en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår eller på annat sätt

medverkar till sådan brottslighet eller offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning avseende bl.a. terroristbrott. Även medverkan till dessa brott är straffbar. Slutligen kan flera av de tänkbara gärningarna utgöra brott enligt brottsbalken eller andra bestämmelser. I sådana fall är det, vid sidan av medverkansbestämmelserna, ofta även föreskrivet ansvar för bl.a. förberedelse eller stämpling till brott.

När det gäller brottet olovlig kårverksamhet kan den straffbara handlingen bestå i att bilda eller delta i en på visst sätt beskriven olovlig sammanslutning (18 kap. 4 § första ledet brottsbalken). Av förarbetena till bestämmelsen framgår 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. B 267). Vad som specifikt avses med uttrycket delta i sammanslutningen framgår dock inte närmare av förarbetena. I kommentaren till brottsbalken sägs endast att varje deltagare i sammanslutningen är straffbar (Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m. [25 november 2022, JUNO], kommentaren till 18 kap. 4 § under rubriken Den brottsliga handlingen).

Av denna redogörelse framgår att den nuvarande kriminaliseringen på terrorismområdet inte innebär något generellt förbud i sig mot att delta i verksamheten i en terroristorganisation. Om det är oklart på vilket sätt en persons deltagande har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation kan den nuvarande regleringen vara svår att tillämpa. I promemorian pekas på att ett aktivt stödjande av organisationens verksamhet genom att delta i exempelvis logistik och administration inte träffas av någon straffbestämmelse. Samröresbrottet träffar visserligen vissa avgränsade handlingar som underlättar för en terroristorganisation att bedriva sin verksamhet, men det riktar sig inte mot själva deltagandet i organisationen. Även om det, som *Lagrådet* anför, i sammanhanget måste beaktas att det i terroristbrottslagen redan finns en omfattande straffrättslig reglering av sådant som kan falla under det föreslagna deltagandebrottet kan det alltså finnas 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.

Tidigare överväganden om deltagande i en terroristorganisation samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten

I det lagstiftningsärende som resulterade i straffansvaret för samröre med en terroristorganisation lämnades i en lagrådsremiss ett förslag om straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. I lagrådsremissen gjordes bedömningen att den föreslagna kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte innebar en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Lagrådet menade emellertid att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslogs i lagrådsremissen innebär en begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet konstaterade att frågan om huruvida det fanns förutsättningar att begränsa föreningsfriheten enligt 2 kap. regeringsformen inte hade aktualiserats i lagrådsremissen och ansåg sig inte kunna

tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning. Regeringen gick inte vidare med förslaget. I stället lades alltså bl.a. förslag till straffansvar för samröre med en terroristorganisation fram, vilket sedermera infördes i lagstiftningen den 1 mars 2020.

I förarbetena till lagstiftningen om samröresbrottet uttalades att det fortfarande finns ett behov av att kunna ingripa mot deltagande i en terroristorganisation som sådant bl.a. eftersom 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 (propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, prop. 2019/20:36 s. 16).

Mot den bakgrunden inleddes ett lagstiftningsarbete för att ändra grundlagsregleringen om förutsättningarna för att begränsa föreningsfriheten (2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen), i syfte att möjliggöra en kriminalisering av varje form av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Den 1 januari 2023 trädde en ändring i regeringsformen i kraft som innebär utökade möjligheter att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Ändringen möjliggör för lagstiftaren att exempelvis införa en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller ett förbud mot terroristorganisationer (propositionen Föreningsfrihet och terroristorganisationer, prop. 2021/22:42).

Det finns behov av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Det är centralt i ett rättssamhälle att ny straffrättslig lagstiftning noggrant bereds och övervägs, och beslutas enbart då det finns ett verkligt behov av den. Den grundläggande målsättningen måste vara att samhället så effektivt som möjligt ska kunna förhindra att terroristbrott begås. Vid övervägandena måste vägas in att terrorism är ett samhällsproblem som hela tiden tar sig nya former. Enligt regeringen 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. Att flera personer har gått samman för att genomföra terroristbrott eller 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 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 ansågs som en mindre straffvärd handling. Lagstiftaren 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 torde innebära en påtaglig risk för att det tänkta brottet också kommer till stånd, medan en ensam persons befattnings med t.ex. ett brottsverktyg inte nödvändigtvis innebär en större eller ens en lika stor risk. Mot den bakgrunden har bedömningen gjorts att stämpling till brott som huvudregel inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig

brottsform än förberedelse till samma brott (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 gjordes uttalanden som ytterligare visar på en skärpt syn gentemot brottslighet som bedrivs i organiserad form. I dåvarande finansieringslagen kompletterades regleringen bl.a. med 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 gjordes bedömningen att det borde införas ett särskilt straffansvar avseende finansiering av terrorister och terroristorganisationer oavsett syfte (propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte, prop. 2015/16:78 s. 46). Detta synsätt gör sig gällande även i fråga om deltagande i en terroristorganisation.

Behovet av att kunna ingripa, inte bara i ett tidigare skede utan också mot deltagandet som sådant, 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 olika terroristhandlingar. I princip alla former av stöd till en sådan organisation, oavsett om det handlar om materiellt bistånd eller bistånd i form av deltagande i verksamheten, bidrar till att upprätthålla och stärka terroristorganisationen och därmed dess förmåga att begå terroristbrott. Detta gäller även terroristorganisationer med endast ett begränsat antal medlemmar eller deltagare. Utan dessa kan en terroristorganisation inte existera och utan organisation begränsas förmågan att begå terroristbrott avsevärt. Dessutom fungerar terroristorganisationer även som inspirationskällor för ensamagerande individer.

Förutom att risken för terroristhandlingar får antas öka när personer sluter sig samman för att begå brott och det därför finns skäl att vidta åtgärder för att motverka detta, så kan en utvidgning av det straffbara området bidra till att regleringen bättre uppfyller sitt syfte, bl.a. eftersom fler gärningar som typiskt sett kan gynna en terroristorganisation kriminaliseras. I den ovan nämnda propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte hänvisades till att Åklagarmyndigheten 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 och 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. 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 avsikt att terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet ska begås.

Det är också angeläget att försvåra framväxten av våldsbejakande extremistiska miljöer. Det kan därför ha ett viktigt signalvärde att markera att visst deltagande i en terroristorganisation är förbjudet. Det är emellertid viktigt att betona att också andra våldsbejakande extremistiska organisationer kommer att omfattas av lagstiftningen, under förutsättning att organisationen i fråga uppfyller kriterierna i definitionen av en terroristorganisation.

Slutligen är det av viss betydelse att det finns straffbestämmelser om deltagande i eller främjande av en terroristorganisation i de nordiska grannländerna, liksom i flera andra länder i Europa. Som uttalades i lagstiftningsärendet om samröresbrottet finns det 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 (prop. 2019/20:36 s. 16).

Lagrådet gör bedömningen att det finns en tydlig risk att den föreslagna bestämmelsen kommer att innebära en alltför långtgående kriminalisering sett till det behov som kan finnas och anser att det kan ifrågasättas om det är nödvändigt att införa bestämmelsen för att terrorismbrottslighet ska kunna motverkas i enlighet med vad regeringen har tänkt sig. Enligt Lagrådet kan det ifrågasättas om den föreslagna straffbestämmelsen skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i terroristorganisationer.

Sammantaget anser regeringen att det finns behov av ett särskilt straffansvar för sådant deltagande som bidrar till att upprätthålla eller stärka en terroristorganisation. *Lunds universitets* farhågor om att en kriminalisering kan ha negativa effekter på andra insatser mot terrorism leder inte till någon annan bedömning. Regeringen delar, till skillnad från Lagrådet och vissa remissinstanser, promemorians uppfattning att ett sådant straffansvar skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i terroristorganisationer. Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter gör regeringen i denna proposition ett antal förtydliganden gällande de föreslagna bestämmelsernas innebörd. Regeringens bedömning är att det förslag som läggs fram inte är för långtgående sett till det behov som finns.

När det gäller *Sveriges advokatsamfunds* synpunkter på reformtakten avseende terrorismlagstiftningen konstaterar regeringen att arbetet med att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation har pågått under en längre tid och även övervägts tillsammans med det samröresbrott som infördes i mars 2020. Mot den bakgrunden är det angeläget att lagstiftningen om ett deltagandebrott kommer på plats så snart som möjligt.

4.1.2 Att införa ett deltagandebrott kan utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten

Regeringens bedömning: En straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation kan utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar bedömningen eller har inga invändningar mot den. *Lunds universitet* konstaterar att förutsatt att förslaget till ändring i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen antas av riksdagen kommer regeringsformen inte utgöra ett principiellt hinder mot lagstiftning som begränsar föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism, men erinrar om vikten att se till att den lagstiftning som inför begränsningar är tydlig och inte mer ingripande än nödvändigt. *Svenska kyrkan* och *Amnesty International* framhåller att inskränkningar av föreningsfriheten måste ses som en extraordinär åtgärd.

Skälen för regeringens bedömning

Föreningsfriheten

För att en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation ska kunna införas krävs att den bedöms vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna i såväl regeringsformen som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Vid dessa överväganden är rätten till föreningsfrihet av särskild betydelse.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Denna definieras som 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 (propositionen om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209 s. 144).

Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen begränsas genom lag. En sådan begränsning får enligt 21 § samma kapitel göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vid sidan av dessa allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, gäller enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Möjligheten att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism infördes genom en grundlagsändring som trädde i kraft den 1 januari 2023 (prop.

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. Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europadomstolen har gett uttryck för att föreningar 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).

Även i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) finns ett skydd för rätten till föreningsfrihet.

Det kan utgöra en tillåten begränsning av föreningsfriheten att införa ett deltagandebrott

Som regeringen konstaterar i avsnitt 4.1.1 finns det behov av att införa ett särskilt straffansvar för sådant deltagande som bidrar till att upprätthålla eller stärka en terroristorganisation. Det skulle effektivt kunna motverka brottslighet kopplad till terrorism och utgöra ett viktigt komplement till den befintliga lagstiftningen på området och innebära en mer heltäckande kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation. Syftet är att försvåra för sådana organisationer att bedriva sin verksamhet och en sådan bestämmelse kommer därmed i förlängningen – utöver att skydda samhällsordningen och befolkningen – värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det står därför klart att ändamålet med en sådan begränsning av föreningsfriheten i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Terrorism är en gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Det är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, utövandet av mänskliga rättigheter, det fria ordet och den fria opinionsbildningen samt den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism innefattar brottslighet av mycket allvarlig och systemhotande natur som ställer särskilda krav på ett samhälle som är öppet och demokratiskt, bl.a. när det gäller förmågan att vidta förebyggande åtgärder och i fråga om straffrättsliga ingripanden. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det är motiverat att utnyttja den möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gäller samman slutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism som infördes den 1 januari 2023. En ny straffbestämmelse bedöms inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, eftersom kriminaliseringen begränsar sig till deltagande i en organisation vars verksamhet är brottslig och där angrepp på staten och civila är en del av verksamhetens syfte. Vidare handlar det inte om något förbud mot viss åskådning. För att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation ska utgöra en tillåten begränsning av

föreningsfriheten krävs därutöver att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Det är, som även *Lunds universitet* erinrar om, viktigt att en ny straffbestämmelse får ett tillämpningsområde och en omfattning som är väl avgränsade. Detta liksom frågan om huruvida begränsningen av föreningsfriheten är proportionerlig återkommer regeringen till i samband med den närmare utformningen av bestämmelsen.

4.1.3 Det är förenligt med den internationella humanitära rätten att införa ett deltagandebrott

Regeringens bedömning: Den internationella humanitära rätten hindrar inte att det införs en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar bedömningen eller har inga invändningar mot den. *Åklagarmyndigheten* delar utredningens uppfattning att den internationella humanitära rätten inte utgör något hinder mot en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation, men uppger att den uppfattningen problematiseras av frågan om barnsoldater. *Svenska Röda Korset* delar utredningens bedömning att en kriminalisering måste utformas så att den inte kommer i konflikt med den internationella humanitära rätten. Enligt *Stockholms universitet* bör det i terroristbrottslagen införas en bestämmelse som undantar handlingar som utförts under en väpnad konflikt från lagens tillämpning.

Skälen för regeringens bedömning

Internationell humanitär rätt

Den internationella humanitära rätten innehåller regler som är tillämpliga under väpnade konflikter. 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 sjuksköterskor. 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 överträdelser 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 överträdelser av den humanitära rätten utgör emellertid inte krigsförbrytelser enligt internationell 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 En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning (prop. 2021/22:133 s. 139–141).

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 terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet 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.

Det har tidigare konstaterats att terrorismlagstiftningen kan vara tillämplig på gärningar som har ägt rum under en väpnad konflikt (prop. 2015/16:78 s. 19, jfr även prop. 2021/22:133 s. 141–143). I avgörandet ”Vapnen vid fronten” (NJA 2019 s. 909) har Högsta domstolen också slagit fast att det inte finns stöd för att tolka de svenska straffbestämmelserna så att de – mot sin ordalydelse – ska anses innefatta ett undantag från det straffbara området i förhållande till icke-statliga stridande parter i icke-internationella väpnade konflikter, dvs. den kategori som en terroristorganisation i väpnad konflikt skulle räknas till. I samband med införandet av terroristbrottslagen uttalades i förarbetena att det inte fanns behov av att vare sig ändra på rättsläget som det ser ut efter Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2019 s. 909, eller att låta terroristbrottslagens förhållande till den internationella humanitära rätten komma till uttryck i lagtext (prop. 2021/22:133 s. 143). Regeringen anser att den bedömningen alltså har fog för sig. Någon sådan lagreglering som *Stockholms universitet* efterfrågar bör därför inte föreslås. Mot bakgrund av vad som framgår ovan skulle det beträffande gärningar som ägt rum under en väpnad konflikt därmed vara möjligt att döma för både krigsförbrytelse, enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, och t.ex. terroristbrott, när detta kan anses motiverat utifrån vanliga regler om brottslighetskonkurrens (propositionen *Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*, prop. 2013/14:146 s. 224). Det innebär att den internationella humanitära rätten inte heller utgör något hinder mot att införa en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation (jfr motsvarande bedömning avseende samröresbrottet i prop. 2019/20:36 s. 21–22).

Det kan emellertid inte 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 deltagande i 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. Den situation som *Åklagarmyndigheten* tar upp, att barn rekryteras och används i en terroristorganisations verksamhet vilket det finns ett förbud mot inom den

internationella humanitära rätten, ger inte i sig upphov till normkonflikter mellan den internationella humanitära rätten och den straffrättsliga terrorismlagstiftningen. Att barn reser med sin familj för att, med eller mot sin vilja, ansluta sig till en terroristorganisation och sedan fortsätter att delta i verksamheten efter att ha blivit straffmyndiga skulle däremot kunna ha betydelse för straffvärdebedömningen.

I avsnitt 4.2.1 redogörs för den närmare avgränsningen av deltagandebrottet och, som *Svenska Röda Korset* särskilt efterfrågar, vad denna avgränsning betyder för humanitär verksamhet som bedrivs inom ramen för en väpnad konflikt.

4.2 Straffbestämmelsen om deltagandebrottet

4.2.1 Det ska vara förbjudet att delta i en terroristorganisations verksamhet

Regeringens förslag: Det ska införas en ny straffbestämmelse som omfattar den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Brottet ska betecknas deltagande i en terroristorganisation.

Försök till brottet ska kriminaliseras.

En gärning som är ringa eller som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig ska inte utgöra brott.

Regeringens bedömning: Med terroristorganisation bör i straffbestämmelsen avses en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås inget undantag från straffansvar i ringa fall.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning. *Säkerhetspolisen* anser att deltagandebrottets avgränsning är väl avvägd. Myndigheten framhåller att t.ex. närvaro vid ett evenemang skulle kunna ske på ett sådant sätt att det är aktivt och därmed främjar organisationen. Enligt *Hovrätten för Västra Sverige* bör det övervägas om det vore mer ändamålsenligt att i stället införa en enda straffbestämmelse, som tar sikte på såväl deltagande som annat samröre. En sådan lösning är även *Sveriges Domareförbund* inne på. *Göteborgs tingsrätt* noterar att det inte utvecklas närmare hur bedömningen ska göras av när straffria yttringar övergår till att vara propaganda. Tingsrätten anser också att det i någon mån framstår som oklart när ett brott påbörjas. *Stockholms tingsrätt* ställer sig tveksam till bedömningen att omhändertagande av egna barn och det egna hushållet inte bör kunna utgöra ett straffbart deltagande i terroristorganisation. Enligt tingsrätten kan det i vissa fall övervägas om agerandet i stället bör träffas av ett medhjälpsansvar. Enligt tingsrättens uppfattning bör en sådan reglering vara möjlig utan att träda rätten till skydd för privat- och familjeliv, eller religionsfriheten, för när. *Svenska kyrkan* pekar på de gränsdragningsproblem som torde kunna uppstå mot bakgrund av att det i

promemorian anges att det inte bör vara straffbart att enbart ta hand om sina egna barn och sköta det egna hushållet, men att det däremot ska utgöra ett deltagande om man tar hand om andra organisationsmedlemmars barn eller sköter uppgifter i deras hushåll. *Försvarshögskolan* anser att gränsdragningen för vad som ska anses som deltagande kan bli svår att fastslå på grund av de olika organisationernas typ och verksamhet och att det kan finnas en risk att det inte med tillräcklig tydlighet framgår vilken verksamhet som ska anses som deltagande och därmed straffbar, men att det är upp till domstol att bedöma i det enskilda fallet. *Lunds universitet* ger uttryck för uppfattningen att den vaga definitionen av deltagande kombinerad med den låga tröskeln för främjande gör att lagtextens formulering kan ifrågasättas från legalitetssynpunkt. Beträffande humanitär verksamhet kan det enligt universitetet ifrågasättas om det är nödvändigt att begränsa verkan av sådan till enbart opartiska humanitära organisationer. Universitetet anser vidare att det finns skäl att sätta skuldkravet för deltagandebrottet högre än likgiltighetsuppsåt samt att en kriminalisering på försöksnivå är föga meningsfull. *Uppsala universitet* lämnar i huvudsak innehållet och förslagen i promemorian utan erinran. Universitetet anser dock att de konkreta skyddsvärda verksamheter och handlingar som identifieras i promemorian, och som inte bör betraktas som deltagande, också bör komma till uttryck i lagtexten eller i vart fall propositionen. Detsamma gäller enligt universitetet det som i promemorian uttrycks om att intresset av att säkerställa en vid yttrande- och åsiktsfrihet kan föra med sig att brottsliga handlingar i en del sammanhang inte betraktas som terrorism. Enligt universitetet väcker förslagen även frågor om bl.a. vilka organisationer som kan anses utgöra terroristorganisationer och hur deltagandebrottet bör tillämpas i förhållande till motståndsrörelser. Även Sveriges Domareförbund tar upp bl.a. frågan om motståndsrörelser och anser att detta bör belysas ytterligare. Enligt *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* finns det behov av utförligare riskanalys och förtydligande av centrala definitioner. Organisationen, som hänvisar till sina synpunkter på förslaget till grundlagsändring, framhåller vidare att inskränkningar av föreningsfriheten endast bör göras när alla andra verktyg är uttömda och ställer sig fortfarande frågande till om denna inskränkning är nödvändig. Organisationen anger också att det bör säkerställas att även dialog- och fredsbevarande verksamhet liksom regimgranskande organisationer faller utanför tillämpningsområdet. Svenska kyrkan föreslår att det tydliggörs att även mer långsiktigt utvecklingsarbete som utförs av opartiska organisationer, exempelvis fredsbyggande insatser och dialogprojekt, är ägnat att falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Svenska kyrkan efterlyser även en fördjupad analys av vad begreppskomplexiteten kopplad till definitionen av terroristorganisation kan innebära för de rättstillämpande myndigheterna. *Integritetsskyddsmyndigheten* understryker vikten av att det är tydligt vad som är straffbart för att undvika insamling av personuppgifter i större omfattning än vad som är nödvändigt.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om deltagande i en terroristorganisation mot bakgrund av de inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter som förslagen innebär. Organisationen håller inte med om slutsatsen att inskränkningarna i bl.a. föreningsfriheten kan motiveras

utifrån proportionalitets- och legitimitetsprincipen. Enligt organisationen är straffbestämmelsen dessutom inte tillräckligt väl avgränsad och får därigenom ett alltför vidsträckt tillämpningsområde och strider därmed även mot legalitetsprincipen. *Stockholms universitet*, som avstyrker förslaget, ifrågasätter ur ett folkrättsligt perspektiv omfattningen av bl.a. definitionerna av terroristbrott, terroristorganisation och deltagande i en sådan organisation. Universitetet ifrågasätter även den föreslagna kriminaliseringens tydlighet och omfattning utifrån straffrättsliga utgångspunkter och efterlyser klargöranden om deltagandebrottets förhållande till andra terroristrelaterade brott. *Sveriges advokatsamfund*, som avstyrker förslaget om ett deltagandebrott bl.a. med hänvisning till riskerna med en inskränkning i föreningsfriheten, invänder mot förslagets närmare utformning och anser att kriminaliseringen är alltför vidsträckt och skulle, i händelse av ett auktoritärt styre, kunna användas för att förhindra delaktighet i legitima verksamheter och organisationer på ett sätt som i dag är svårt att fullt ut överblicka. Advokatsamfundet framför att det inte är motiverat med en inskränkning av föreningsfriheten och pekar på att det finns andra åtgärder som kan tillgodose behovet av att bekämpa terroristverksamhet.

Förslaget att införa ett försvarlighetsundantag tillstyrks av Forum – idéburna organisationer med social inriktning, *Svenska Journalistförbundet*, *Sveriges Radio AB* och *Tidningsutgivarna*. Även Försvarshögskolan, *Amnesty International*, Civil Rights Defenders och *Sveriges Television AB (SVT)* ser positivt på förslaget. Civil Rights Defenders anser det dock vara en brist att det inte tydligare definieras vilken typ av handlingar undantaget är tänkt att omfatta. SVT framhåller att även andra än de i promemorian beskrivna journalistiska metoderna och situationerna som inte ska vara straffbara kan förekomma. SVT för också fram att avgränsningen inte bör vara begränsad till att avse enbart personer som är yrkesverksamma journalister utan t.ex. också andra personer som inom ramen för ett uppdrag för en redaktion infiltrerar en terroristorganisation i ett journalistiskt eller dokumentärt syfte. *Åklagarmyndigheten* anser att det är mycket bra att ventilen har formulerats som ett försvarlighetsundantag, och inte som ett undantag för ringa fall. Myndigheten anser att ett undantag för ringa fall på ett omotiverat sätt regelmässigt gör den frågan till en bevisfråga för åklagaren, medan undantaget för försvarlighet typiskt sett inte bör aktualiseras annat än i situationer där frågeställningen framstår som naturlig. *Myndigheten för press, radio och tv* välkomnar att utredningen har klargjort att journalistisk verksamhet, såsom wallraffing, får bedrivas utan att betraktas som deltagande i en terroristorganisation. *Brottsförebyggande rådet*, som tillstyrker promemorians förslag, saknar resonemang kring vad som bör betraktas som ordinärt journalistiskt arbete och när det kan tänkas övergå i ett deltagande. Enligt myndigheten skulle även en individs aktivitet med rapportering och dokumentation under vissa omständigheter kunna betraktas som ett deltagande i en terroristorganisation. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* ser positivt på förslaget och att humanitär verksamhet specifikt lyfts fram i detta sammanhang. Liknande synpunkter förs fram av *Svenska Röda Korset*, som dock ställer sig kritiskt till utredningens slutsats att sjukvård som utförs enligt medicinsk etik bör straffbeläggas när det inte längre råder väpnad konflikt. Enligt Lunds universitet vore det önskvärt om någon

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Definitionen av terroristorganisation i deltagandebrottet

Med terroristorganisation avses i terroristbrottslagen en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (3 §). Den 1 januari 2023 ändrades bestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen på så sätt att föreningsfriheten även får begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism (se även avsnitt 4.1.1 och 4.1.2). Angående begreppet terrorism konstateras i förarbetena att själva kärnan i begreppet terrorism i den föreslagna grundlagsbestämmelsen bör innefatta utförandet av sådana brottsliga gärningar som har de typiska drag som enligt internationell och svensk rätt karakteriserar terroristbrott (prop. 2021/22:42 s. 24). Enligt regeringen rymms definitionen av terroristorganisation i terroristbrottslagen inom regeringsformens reglering.

Civil Rights Defenders menar att definitionerna av begreppen terroristbrott, terroristorganisation och deltagande innebär att lagstiftningen riskerar att träffa alltför brett och också omfatta organisationer vars verksamhet inte är straffvärd. Liknande synpunkter förs fram av *Stockholms universitet*. *Lagrådet* konstaterar att bestämningen av vad som utgör ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet nödvändigtvis kommer att koppla till vad en sammanslutning av personer är, såsom detta uttryck redan har bestämts i 3 §. *Lagrådet* anför vidare att det genom valet av tempus i ordet ”begår” rör sig om en brottslighet som är perdurerande eller som kan förväntas i en framtid och att en framåtriktad bedömningsmetod av det här slaget kan vara problematisk sett ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Med anledning av *Lagrådets* synpunkter kan regeringen inledningsvis precis som *Lagrådet* konstatera att begreppet ”sammanslutning av personer” redan förekommer i 3 §. Begreppet infördes i samband med införandet av straffansvaret för finansiering av en terrorist eller terroristorganisation (prop. 2015/16:78) och förekommer numera i straffbestämmelsen om finansiering i 6 § terroristbrottslagen. Definitionen av terroristorganisation infördes i samband med införandet av straffansvar för samröresbrott. De svårigheter som *Lagrådet* beskriver, bl.a. med att bedöma om sammanslutningen begår eller försöker begå vissa uppsåtliga brott som medför viss närmare angiven fara, kan alltså uppstå redan i dag. Regeringen anser inte att det nu finns skäl att avvika från den bedömning som gjorts tidigare, dvs. att den definitionen är väl ägnad att bidra till en ökad rättssäkerhet och förutsebarhet (prop. 2019/20:36 s. 28). I anslutning till detta kan även noteras att genom införandet av terroristbrottslagen inskränktes definitionen av terroristorganisation till att enbart hänvisa till terroristbrottet (prop. 2021/22:133 s. 101–102). Det kan vidare med anledning av *Lagrådets* synpunkt på valet av tempus för ordet ”begås” framhållas att den frågan behandlades i samma lagstiftningsärende med anledning av en remissynpunkt från Ekobrottsmyndigheten, som föreslog att definitionen skulle avse även sammanslutningar som har begått och gjort sig skyldiga till sådan brottslighet. Regeringen gjorde då

bedömningen att det inte var nödvändigt eftersom det inte kunde anses uteslutet att tillämpa regleringen på organisationer vars senaste relevanta brottsliga gärningar ligger en tid tillbaka (prop. 2021/22:133 s. 102). Regeringen gör ingen annan bedömning nu.

Regeringen anser för sin del att definitionen av terroristorganisation i terroristbrottslagen är ändamålsenlig och även lämnar utrymme för de avvägningar som behöver göras t.ex. angående motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick trots att detta, som Lagrådet påpekar, inte framgår av bestämmelsernas ordalydelse. Lagrådet saknar i denna del en utförligare diskussion om problematiken kring att olika slag av stöd till befrielse-, motstånds- eller demokratirörelser kan komma att betraktas som deltagande i en terroristorganisation. Med anledning av dessa synpunkter finns det skäl att särskilt peka på vissa uttalanden som gjordes i förarbetena till terroristbrottslagen om bl.a. bedömningen av motståndsrörelser och civil olydnad (prop. 2021/22:133 s. 144–146 och 179). Som framhölls där kan det i vissa situationer vid tillämpningen av lagstiftningen finnas motstående intressen som måste vägas mot varandra. Olika handlingar som begås t.ex. av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick ska i vissa fall inte betraktas som terroristbrott. Regleringen har inte tillkommit i syfte att tillämpas på gärningar liknande exempelvis sådan frihetskamp som förekom under andra världskriget. Regleringen ger dock utrymme för att i det enskilda fallet kunna betrakta allvarligt våld mot individer och samhällen som terroristbrott oberoende av våldets bakomliggande drivkrafter. En omständighet av betydelse för bedömningen kan vara vilka konsekvenser brottsligheten fått för t.ex. civilbefolkningen.

Som Lagrådet är inne på kan det ibland vara svårt att avgränsa vad, eller vilka verksamheter, som ingår i en terroristorganisation. Så kan vara fallet om personerna i organisationen har olika inriktningar, t.ex. som Lagrådet tar upp om några personer bildar en politisk gren så att den framstår som ett separat nätverk men som ändå tycks ingå i en större organisation där terroristbrott begås eller planeras. Som regeringen tidigare har uttalat (prop. 2019/20:36 s. 63 och prop. 2021/22:133 s. 175) kan det, om det är fråga om klart fristående verksamheter, finnas skäl att betrakta enbart den del av verksamheten som ägnar sig åt terroristbrottslighet som en terroristorganisation. Om verksamheterna är integrerade i varandra kan det däremot finnas skäl att betrakta organisationen i sin helhet som en terroristorganisation.

Enligt regeringen bör alltså sammanfattningsvis terroristbrottslagens definition av terroristorganisation användas även i deltagandebrottet. Som bl.a. *Svenska kyrkan* tar upp är begreppet terrorism inte okomplicerat och det är därför viktigt att lagstiftningen inte tillämpas vidare än vad som är avsett. Med anledning av Lagrådets synpunkter och *Uppsala universitet*s frågor angående vilka sammanslutningar som är tänkta att omfattas konstaterar regeringen att en närmare beskrivning av definitionen av en terroristorganisation finns i förarbetena till terroristbrottslagen (prop. 2021/22:133 s. 174–175). Lagrådet frågar om tanken är att kriminalisera deltagande i en organisation där ett flertal av medlemmarna återkommande begår eller planerar terroristbrott, eller om tanken är att det är tillräckligt att de flesta personerna i sammanslutningen sympatiserar med de brott som

några få personer i den begår. Lagrådet anför att detta kanske kan uttryckas så, att det klandervärda är att delta i en sammanslutning vars gemensamma ideologi bygger på att terroristbrott är ett acceptabelt medel för att nå vissa samhällseliga mål. Regeringen vill mot den bakgrunden understryka att det, för att det ska vara fråga om en terroristorganisation, krävs bl.a. att personer begår eller försöker begå terroristbrott. Det är alltså inte tillräckligt att de bara har en sådan ideologi eller allmänt sympatiserar med terroristbrott. Det spelar däremot i det avseendet ingen roll om ett flertal eller endast ett fåtal personer i organisationen begår terroristbrott och inte heller om de begår flera eller få brott.

Som flera remissinstanser påpekar, däribland *Åklagarmyndigheten* och Uppsala universitet, definieras begrepp som terroristbrott och terroristorganisation på lagnivå. Dessa begrepp kan komma att ändras över tid. Det är därför viktigt att påminna om uttalandena i förarbetena till grundlagsändringen om att det finns en gräns för vad som avses med terrorism i regeringsformens mening. Bland annat uttalades att om ändringar på lagnivå är av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av terroristbrott på ett mera grundläggande plan kan det bli nödvändigt att dra slutsatsen att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av terroristbrott (prop. 2021/22:42 s. 25–26). En föreskrift som står i strid med grundlag får enligt bestämmelserna om lagprövning inte tillämpas (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). Med hänsyn till detta bedömer regeringen att det inte finns någon risk för att den förordade definitionen av terroristorganisation i ett särskilt deltagandebrott leder till missbruk av straffbestämmelsen.

Straffansvaret ska omfatta den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation ...

I avsnitt 4.1.1 gör regeringen bedömningen att deltagande som bidrar till att upprätthålla eller stärka en terroristorganisation bör vara straffbart. Frågan är hur en sådan kriminalisering ska uttryckas för att på ett godtagbart sätt avgränsa det straffbara området. Det är nödvändigt att tydligt ange vilket deltagande i en terroristorganisation som ska vara straffbart. En sådan precisering behövs, som också *Lagrådet* betonar, för att lagstiftningen ska uppfylla de krav som legalitetsprincipen ställer på straffrättslig lagstiftning i fråga om tydlighet och förutsebarhet. Som utvecklas i avsnitt 4.1.2 är det dessutom nödvändigt att tillämpningsområdet avgränsas så att lagstiftningen inte riskerar att hamna i konflikt med regeringsformens eller Europakonventionens reglering av föreningsfriheten. Även utifrån det som *Integritetsskyddsmyndigheten* pekar på, om att kretsen av de som kan komma att utsättas för hemliga tvångsmedel utökas, är det viktigt att det är tydligt vad som är straffbart för att undvika onödiga intrång i enskildas privatliv.

En kriminalisering av deltagande i vissa sammanslutningar finns i ett fall i dag och har i andra sammanhang övervägts tidigare. I straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet är det deltagandet i en olovlig sammanslutning som är kriminaliserat (18 kap. 4 § brottsbalken). Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. övervägde en ny straffbestämmelse i 23 kap. brottsbalken om ansvar för bl.a. främjande av brottslig verksamhet. Den brottsliga handlingen, alltså

främjandet, beskrevs 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). Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism föreslog att det ska vara straffbart att, utan att det utgör sjukvård eller sjukavård, delta i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands och därigenom bidra till, underlätta eller annars medverka till att en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet kan delta i konflikten. Enligt förslaget skulle det alltså vara straffbart att delta i en väpnad konflikt på ett sätt som främjar en terroristorganisationens förmåga att delta i konflikten (Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation, SOU 2016:40 s. 206–208). I detta sammanhang kan även nämnas att Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer bl.a. har föreslagit en straffbestämmelse om organiserad rasism som enligt förslaget ska omfatta den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen, liksom den som bildar vad som ska vara en sådan organisation (Ett förbud mot rasistiska organisationer, SOU 2021:27).

Ordet delta har en vidsträckt innebörd. Enligt Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, betyder delta att medverka som en av flera parter i viss kollektiv aktivitet; från att vara närvarande till att handla aktivt. Att enbart använda ordet delta för att beskriva den brottsliga handlingen skulle innebära att endast vara närvarande på en plats där en terroristorganisation befinner sig eller verkar skulle kriminaliseras. Enligt promemorian skulle det straffbara området bli alltför vidsträckt med en sådan konstruktion när det gäller deltagande i en terroristorganisation. Regeringen delar den uppfattningen och anser att straffbestämmelsen bör begränsas till att omfatta sådant aktivt deltagande som får anses bidra till att upprätthålla eller stärka terroristorganisationen. På så sätt blir lagstiftningen tydligt avgränsad till aktiva och straffvärda handlingar. Regeringen föreslår därför, i likhet med promemorian, att detta kommer till uttryck i lagtexten genom att straffansvaret ska omfatta den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation.

Även om en sådan formulering kan framstå som förhållandevis öppen får den, vilket Lagrådet instämmer i, accepteras med hänsyn till de många olika typer och skilda former av terroristverksamhet som kan förekomma. Med uttrycket deltar i verksamheten bör förstås ett deltagande som tar sig uttryck i någon form av aktivitet, dvs. ett deltagande som, till skillnad från att endast befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation eller närvara vid ett evenemang anordnat av organisationen, är kvalificerat och straffvärt. Huruvida den situation som *Säkerhetspolisen* tar upp angående den som uttrycker sin tillhörighet genom att gå med i en av terroristorganisationen anordnad demonstration kan utgöra deltagande får avgöras i rättstillämpningen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (jfr det som sägs nedan om att det för straffansvar krävs att deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen). Att enbart uttrycka en åsikt eller

sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi faller inte inom det straffbara området om det inte utgör propaganda. För att det ska vara fråga om straffbar propaganda torde normalt krävas att det är fråga om i någon mån organiserad verksamhet inom ramen för terroristorganisationen som syftar till att påverka människors åsikter, värderingar eller handlingar i en bestämd riktning. Lagrådet ifrågasätter om det verkligen är avsikten att journalistisk verksamhet som syftar till att påverka människors åsikter till förmån för frihets- och demokrati rörelser kan komma att betraktas som organiserad och därmed i vissa fall bli straffbelagd. Som regeringen återkommer till nedan, under rubriken Särskilt om journalistisk och humanitär verksamhet samt sjuk- och sjuvård, faller journalistisk verksamhet som bedrivs fristående i förhållande till en terroristorganisation och som består av ordinarie journalistiskt arbete, oavsett syfte, utanför tillämpningsområdet för deltagandebrottet.

En förutsättning för att det ska vara fråga om ett deltagande i verksamheten bör vara att det finns en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen. Som anges i promemorian innebär detta att deltagandet ska utgöra en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet.

Deltagande kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre sammanslutningar torde verksamheten många gånger vara inriktad på planering och förberedelse av attacker, medan verksamheten i större terroristorganisationer kan vara av mer skiftande slag.

Att ansluta sig till en terroristorganisation genom att t.ex. ställa sig under dess ledning och utföra de uppgifter som tilldelas innebär typiskt sett ett deltagande i verksamheten. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att exempelvis administrera bostäder och tillhandahålla utrustning och tjänster inom organisationen, sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är andra exempel på deltagande i organisationens verksamhet. *Stockholms universitet* uppger bl.a. att det inte är helt klart på vilket sätt det kan anses straffvärt att exempelvis laga mat eller passa barn även när det sker inom ramen för en terroristorganisation och menar att det föreslagna brottet kan tillstyrkas endast under förutsättning att rent vardagliga handlingar inte omfattas av kriminaliseringen. Liknande synpunkter framförs av *Civil Rights Defenders* som anser att kriminalisering av handlingar av helt vardaglig karaktär generellt bör undvikas. Regeringen konstaterar att utförandet av mer vardagliga handlingar såsom att laga mat eller passa barn kan ha betydelse för möjligheten för andra personer att ägna sig åt krigshandlingar för en terroristorganisation, vilket exempelvis illustreras av ett norskt rättsfall gällande IS som beskrivs i promemorian (s. 49). Mot den bakgrunden bör, i linje med vad som anförs i promemorian, omhändertagande av andra organisationsmedlemmars barn på ett sätt som är att likna vid daglig barnomsorg eller skötsel av uppgifter i deras hushåll kunna omfattas av bestämmelsen. Detsamma gäller att bedriva undervisning för barngrupper. Däremot anser regeringen att enbart omhändertagande av barn inom den egna familjen och skötsel av det egna hushållet inte bör vara straffbart. Ett sådant ställningstagande, som alltså innebär att det vägs in åt vem en uppgift utförs, bedöms inte leda till sådana gränsdragningsproblem som *Svenska kyrkan* befarar. Vidare kan deltagande ske genom

att man förser organisationen med information eller genom anskaffning eller underhåll av t.ex. vapen eller annan utrustning. Rekrutering av deltagare till verksamheten eller förmedling av utbildning till andra, liksom olika aktiviteter som tar sikte på publicitet och annan informationshantering kring verksamheten, såsom administration av digitala kanaler, är exempel på andra former av deltagande i verksamheten. Att ansvara eller på annat sätt vidta åtgärder för att finansiera verksamheten, utöver att lämna bidrag, eller att hantera organisationens ekonomiska medel är ytterligare exempel på deltagande i verksamheten. Undantagsvis kan en terroristorganisation ha formella medlemskap eller ett förfarande för att bli medlem. Att skaffa ett medlemskap eller att gå med i terroristorganisationen är också ett deltagande.

... på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen

En straffbestämmelse som under alla förhållanden förbjuder handlingar av det nu angivna slaget skulle bli alltför vidsträckt. I promemorian föreslås därför att det straffbara området avgränsas ytterligare till att omfatta sådant deltagande i en terroristorganisationens verksamhet som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Enligt *Lunds universitet* gör den kumulativa effekten av den vaga definitionen av deltagande kombinerad med den låga tröskeln för främjande att lagtextens formulering kan ifrågasättas från legalitetssynpunkt. *Sveriges advokatsamfund* anser att ett tillämpningsområde som innebär att i stort sett allt aktivt deltagande i en terroristorganisation ska anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen dels inte kan anses vara motiverat för att förhindra terroristbrott, dels riskerar att kunna utnyttjas av en auktoritär regim för att hindra fri åsiktsbildning på ett sätt som inte är förenligt med grundläggande demokratiska principer. Av de skäl som redovisas i avsnitt 4.1.1 anser regeringen att deltagande som bidrar till att upprätthålla eller stärka en terroristorganisation som utgångspunkt bör vara straffbart. Mot den bakgrunden framstår den begränsning som föreslås i promemorian som väl avvägd.

Regeringen behandlar ovan frågan om domstolarnas tillämpning av deltagandebrottet i händelse av eventuella framtida förändringar av begreppen terroristbrott och terroristorganisation. Enligt regeringens uppfattning ger de avgränsningar av det straffbara området som föreslås i promemorian inte upphov till några sådana risker som Advokatsamfundet tar upp. Det kan noteras att samröresbrottet innehåller en motsvarande avgränsning. För att straffansvaret endast ska träffa sådana straffvärda gärningar som upprätthåller eller stärker en terroristorganisation bör det därför krävas att deltagandet ska vara sådant att det är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Detta föreslås av rättssäkerhetsskäl framgå av lagtexten. Hur avgränsningen är avsedd att tillämpas behandlas närmare i författningskommentaren. Regeringen delar alltså inte *Stockholms universitets* uppfattning att den precisering av uttrycket som görs i författningskommentaren av legalitetskäl bör komma till uttryck i lagtexten.

Rekvisitet ”ägnat att” bör förstås på samma sätt som i annan straffrättslig lagstiftning. Deltagandet i organisationen ska därmed vara sådant att det

typiskt eller generellt sett främjar, stärker eller understöder terroristorganisationen. Det handlar alltså om att göra ett slags genomsnittlig bedömning av om ett handlande kan anses innebära en sådan risk för att en terroristorganisation främjas, stärks eller understöds (jfr prop. 2019/20:36 s. 33 och prop. 2021/22:133 s. 181). Att deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation innebär alltså att åklagaren inte behöver visa något visst syfte med deltagandet eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom deltagandet har främjats, stärkts eller understötts.

Göteborgs tingsrätt efterfrågar tydliggöranden om när ett deltagandebrott påbörjas. Den aktuella avgränsningen tydliggör att straffansvaret inträder på ett tidigt stadium, när det finns en konkret anknytning till organisationen. Detta inträffar redan i samband med att någon t.ex. ställer sina tjänster till förfogande för organisationen, ställer sig under organisationens ledning eller svär organisationen trohet. Andra exempel kan vara att personen lämnar information, vägledning, material eller utrustning till organisationen eller deltar i utbildning eller träning anordnad av organisationen, oavsett vad utbildningen avser.

Som Stockholms universitet uppmärksammar kan flera av de uppräknade gärningarna sannolikt även utgöra andra brott som har samband med terrorism. Ansvar för deltagandebrottet när det avser dessa gärningar kräver till skillnad från flertalet av de övriga brotten som har samband med terrorism inte uppsåt till att terroristbrott ska begås med anledning av gärningen. Närmare vägledning i dessa frågor ges i författningskommentaren.

Lunds universitet noterar att kriminaliseringskravet i artikel 4 i 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 (terrorismdirektivet) är avgränsat till deltagande som kommer att bidra till en terroristgrupps brottsliga verksamhet och efterfrågar mot den bakgrunden förtydliganden om huruvida rekvisitet ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen ska tolkas inskränkande så att det avser endast organisationens brottsliga verksamhet eller är tänkt att gå längre. Som framgår i avsnitt 4.1.1 är behovet av ett deltagandebrott inte föranlett av terrorismdirektivets kriminaliseringskrav. Det förhållandet att deltagandet ska utgöra en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet för att vara straffbart, innebär enligt regeringens uppfattning inte att deltagandet måste ta sikte på organisationens brottsliga verksamhet. Exempelvis förekommer det att vissa terroristorganisationer också bedriver humanitärt arbete, t.ex. i syfte att vinna förtroende och värva medlemmar i de områden där de verkar. Om det är ett av syftena med verksamheten får deltagande i den många gånger anses bidra till att främja, stärka eller understödja organisationen. Genom att bedriva humanitärt arbete inom ramen för en terroristorganisation kan organisationen tillåtas att växa och verka. Deltagande i verksamhet som på ett sådant sätt bidrar till terrorism bör inte vara tillåten. Det bör inte heller vara tillåtet att delta i andra delar av verksamheten som inte direkt tar sikte på den brottsliga verksamheten, då ett sådant deltagande riskerar att bidra till att upprätthålla och stärka den verksamhet som är direkt inriktad på att begå terroristbrott. Genom att stärka den verksamheten främjas, stärks eller

understöds terroristorganisationen. Denna bedömning ligger i linje med den bedömning som gjordes i samband med utvidgningen av finansieringsbrottet (prop. 2015/16:78 s. 52–53).

Lagrådet ställer sig frågan om det inte hade varit bättre att göra ett omtag och utan låsningar till de bestämmelser som nu är i kraft på nytt se över terroristbrottslagen. Det kan exempelvis enligt *Lagrådet* övervägas om inte deltagandebrottet och samröresbrottet skulle kunna smältas samman till en enda bestämmelse. Även *Hovrätten för Västra Sverige* framför att det bör övervägas om det vore mer ändamålsenligt att införa en enda straffbestämmelse. *Sveriges Domareförbund* är inne på en liknande lösning. *Hovrätten för Västra Sverige* pekar på att såväl det föreslagna deltagandebrottet som det tidigare införda samröresbrottet avser handlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Även om samröresbrottet föreslås bli subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet, förutser *hovrätten* att det kommer att uppstå svårigheter i rättstillämpningen vid avgränsningen mellan de båda bestämmelserna. Regeringen konstaterar för det första att en ny sådan översyn som *Lagrådet* är inne på för närvarande inte är aktuell. Till det kommer att även med en gemensam bestämmelse skulle det behöva tas ställning till om det i ett enskilt fall är fråga om deltagande eller samröre. Vidare finns det enligt regeringen skäl att föreskriva en högre, för vissa fall väsentligt högre, straffskala för deltagande än för samröre när det gäller grovt brott. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att även reglera samröre i straffbestämmelsen om deltagande. Regeringen återkommer närmare i avsnitt 4.2.3 till frågan om gränsdragningen mellan de båda brotten.

Brottsbeteckning och uppsåtskrav

Brottet föreslås ha beteckningen deltagande i en terroristorganisation.

För straffansvar bör det i subjektivt hänseende krävas uppsåt. I promemorian anges att det innebär att det ska finnas åtminstone ett likgiltighetsuppsåt till de omständigheter som gör att det är fråga om en terroristorganisation och som innebär ett deltagande i verksamheten. *Lunds universitet* anser med hänvisning till terrorismdirektivet att skuldrekvisitetet bör sättas högre och att uttrycket med vetskap om förefaller vara en lämplig formulering. Enligt regeringen får det anses straffvärt att begå ett deltagandebrott redan med likgiltighetsuppsåt och terrorismdirektivets liknande reglering utgör inte skäl för någon annan bedömning. När det gäller brottsrekvisitetet att deltagandet ska ha varit ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen, innebär uppsåtskravet att gärningsmannen ska ha känt till de faktiska omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att handlingen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen. Däremot bör det inte krävas att det har funnits något syfte att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen i det enskilda fallet.

Särskilt om journalistisk och humanitär verksamhet samt sjuk- och själavård

Enligt regeringen är det angeläget att den föreslagna kriminaliseringen inte begränsar möjligheterna till journalistisk verksamhet som bedrivs

fristående i förhållande till en terroristorganisation. Detta gäller oavsett om den fristående journalistiska verksamheten är granskande eller inte, liksom om den, inklusive resultatet av den, bedöms utgöra ett stöd för terroristorganisationen eller inte. Att den som bedriver journalistisk verksamhet genom att t.ex. publicera visst material kan göra sig skyldig till andra brott är en annan sak. När det gäller sådan verksamhet ska först sägas att så länge det handlar om ordinärt journalistiskt arbete som rapportering och dokumentation faller det, som *Lagrådet* konstaterar, utanför bestämmelsens tillämpningsområde. *Brottsförebyggande rådet* efterfrågar resonemang kring vad som bör betraktas som ordinärt journalistiskt arbete och när ett sådant kan tänkas övergå i ett deltagande. Om en journalist under ett uppdrag t.ex. endast uppehåller sig hos organisationen, talar med organisationsmedlemmar eller rapporterar inifrån organisationen utgör inte detta något deltagande i verksamheten. Inte heller samråd och uppgörelser med organisationen utgör sådant deltagande. I det sammanhanget bör även uppmärksammas att det finns journalistiskt arbete som inte kan betraktas som ordinärt och som rent objektivt faller inom bestämmelsens tillämpningsområde, men som ändå bör undantas från straffansvar eftersom det kan anses vara försvarligt. Ett sådant exempel är en journalist som inom ramen för ett uppdrag wallraffar i en terroristorganisation och som behöver genomföra vissa stödjande gärningar som att laga mat och utföra transporter för att kunna genomföra sitt uppdrag. Samma resonemang kan tillämpas på en journalist som infiltrerar en terroristorganisation via nätforum, som kan behöva visa lojalitet genom att utföra vissa handlingar för att kunna kvalificera sig som medlem och därigenom kunna få del av information. Sådana deltagandegärningar är objektivt ägnade att främja organisationen, men kan vara godtagbara för att kunna genomföra uppdraget. Regeringen återkommer nedan till hur sådana situationer bör bedömas. Det som nu sagts om journalistisk verksamhet bör gälla även sådan regim- eller institutionsgranskande verksamhet som bedrivs av människorättsorganisationer såsom Amnesty International och Human Rights Watch.

Inom det straffbara området faller däremot sådan journalistisk verksamhet som bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och som är en integrerad del av denna.

Det är vidare angeläget att straffansvaret inte kommer att omfatta humanitär verksamhet som bedrivs i överensstämmelse med de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende. Regeringens uppfattning är också att detta inte riskerar att bli fallet med det förslag som läggs fram. Även om insatser inom ramen för en neutral, opartisk och oberoende humanitär organisations verksamhet direkt eller indirekt skulle kunna komma en terroristorganisation till godo kan de inte ses som ett deltagande i verksamheten. Det kan också förekomma situationer där en terroristorganisation kontrollerar ett område där civilbefolkningen lider stor nöd och utsätts för svåra påfrestningar. I en sådan situation kan det vara svårt eller till och med omöjligt för en humanitär organisation att verka utan att det sker med terroristorganisationens godkännande och på terroristorganisationens villkor. Inte heller i en sådan situation bör straffbestämmelsen hindra en humanitär organisation, vare sig den är lokal eller internationell, från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen. Även mer långsiktigt utvecklings-

arbete som utförs av humanitära organisationer, exempelvis fredsbyggande insatser och dialogprojekt, bör falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det måste även vara fortsatt möjligt för organisationer i civilsamhället att arbeta socialt förebyggande och våldspreventivt bland människor i utanförskap såväl i Sverige som utomlands utan att träffas av bestämmelsen.

Även om det i sådana situationer, t.ex. som ett led i sådan journalistisk eller humanitär verksamhet, skulle ingå vissa deltagandehandling som objektivt framstår som stödjande för en terroristorganisations verksamhet bör dessa falla utanför det straffbara området genom den ventil för försvarliga fall som beskrivs närmare nedan.

I detta sammanhang bör även den internationella humanitära rättens särskilda skydd för sjuk- och själavård under en väpnad konflikt uppmärksammas (se även avsnitt 4.1.3). I promemorian görs bedömningen att om det inte råder en väpnad konflikt så kan straffansvar för deltagande i en terroristorganisation aktualiseras exempelvis för en läkare som anslutit sig till en terroristorganisation och utövar vård. *Svenska Röda Korset* är kritiskt till denna slutsats och anser att sjukvårdsuppdraget behöver skyddas även i fredstid. Regeringen konstaterar för sin del att den internationella humanitära rättens skydd i nu aktuellt hänseende är tillämpligt när det råder väpnad konflikt och därför inte hindrar en tillämpning av en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation i fredstid. Vägledning för tillämpningen av straffbestämmelsen på gärningar inom ramen för sjukvårdsverksamhet lämnas i författningskommentaren.

Beskrivningen ovan visar att straffansvaret för deltagande i en terroristorganisation är vidsträckt, även med de avgränsningar av det straffbara området som förslaget innehåller. I vissa särskilda situationer kan det emellertid ifrågasättas om en deltagandehandling som uppfyller förutsättningarna för straffansvar bör omfattas av det straffbara området. Som redovisas nedan begränsas straffansvaret därför ytterligare genom att det föreslås ett undantag för fall som är försvarliga eller ringa.

Avslutande prövning i förhållande till föreningsfriheten

I avsnitt 4.1.2 görs bedömningen att det är möjligt att införa en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation utan att föreningsfriheten enligt regeringsformen eller Europakonvention begränsas på ett otillåtet sätt, men att en förutsättning för detta är att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den straffbestämmelse som regeringen föreslår har ett väl avgränsat tillämpningsområde och kriminaliseringens omfattning är noggrant avvägd. Regeringen anser, till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* och *Civil Rights Defenders*, att den begränsning av föreningsfriheten som kriminaliseringen utgör är proportionerlig. Med hänsyn till detta och med beaktande av de bedömningar som redovisas i avsnitt 4.1.2 anser regeringen sammanfattningsvis att den föreslagna straffbestämmelsen för deltagande i en terroristorganisation är förenlig med såväl den grundlagsskyddade föreningsfriheten som föreningsfriheten såsom den kommer till uttryck i Europakonventionen.

I avsnitt 5 föreslår regeringen att finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa ska vara straffbart i förhållande till deltagande i en terroristorganisation. Det innebär att ett antal specifika gärningar som har karaktären av förstadier och medverkansformer till deltagandebrottet ska kriminaliseras. Frågan är i vilken utsträckning det därutöver finns skäl att kriminalisera osjälvständiga brottsformer när det gäller deltagande i en terroristorganisation.

I promemorian föreslås att försök till deltagandebrottet ska vara straffbart. *Lunds universitet* och *Lagrådet* ifrågasätter om en sådan kriminalisering är meningsfull och *Lunds universitet* hänvisar till avståndet till det egentliga skyddsintresset. Regeringen konstaterar att skälen för en kriminalisering är starkare ju närmare en kränkning av skyddsintresset som ett visst beteende står. Deltagandebrottet tar sikte på handlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Att motverka sådana brott är angeläget eftersom organisationernas verksamhet riktas mot mycket högt värderade skyddsintressen. Vidare bör en kriminalisering av förstadier till brott förbehållas brott av visst allvar. Straffet för deltagandebrott av normalgraden föreslås vara fängelse i högst fyra år och för det grova brottet fängelse i lägst två och högst åtta år, i vissa fall fängelse på livstid. Det innebär att brottets abstrakta straffvärde, även när det gäller brott av normalgraden, är sådant att en kriminalisering av förstadier till brottet i och för sig framstår som rimlig. Det är inte heller oväsentligt att försök till finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation är straffbelagt liksom försök till samröre med en terroristorganisation. Dessa brott har generellt något lägre straffskalor än som föreslås för deltagandebrottet. Det är rimligt att straffansvaret är detsamma när någon försöker stödja en terroristorganisation oavsett om det är ekonomiskt eller genom samröre eller sitt aktiva deltagande. Enligt regeringen kan det finnas klart straffvärda försöksgärningar som inte omfattas av det i övrigt straffbara området.

Regeringen föreslår därför att försök till deltagande i en terroristorganisation ska kriminaliseras. Regeringen ansluter sig även till den bedömning som görs i promemorian om att det saknas skäl att kriminalisera förberedelse och stämpling till deltagandebrottet. Med den föreslagna straffskalan kommer även annan medverkande än gärningsmannen kunna fällas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till deltagandebrottet enligt reglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Undantag för deltagande som är försvarligt eller ringa

Straffansvaret för terrorismrelaterade gärningar är långtgående och kan inträda på ett tidigt stadium. För att kriminaliseringen inte ska träffa mer perifera företeelser och för att undvika orimliga resultat finns det i terroristbrottslagen undantag för ringa fall i samtliga straffbestämmelser utom den om terroristbrott. Vid införandet av terroristbrottslagen uttalades att det inte framstår som lämpligt att försöka balansera det skydd som tillhandhålls genom terrorismlagstiftningen mot andra intressen genom att införa ett undantag från straffansvar för gärningar som är försvarliga,

exempelvis med hänsyn till syftet och övriga omständigheter (prop. 2021/22:133 s. 145).

Deltagandebrottet är av en delvis annan karaktär och har ett vidare skyddsintresse än annan brottslighet med anknytning till terrorism. Det är fråga om en bred kriminalisering som träffar en mängd olika handlingar och som inte kräver att gärningarna utförs med uppsåt att direkt främja att terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det är mot den bakgrunden viktigt att det straffbara området avgränsas på ett ändamålsenligt sätt. Avgränsningen måste vidare, som *Lagrådet* påpekar, vara tillräckligt klar för att tillgodose rättssäkerhetsintresset. Som redovisas ovan kan det tänkas uppstå situationer t.ex. inom ramen för verksamhet som bedrivs av fristående journalister där det ingår vissa deltagandehandlingar som objektivt framstår som stödande för en terroristorganisationens verksamhet men där dessa kan vara godtagbara för att utföra uppdraget. Som *Sveriges Television AB (SVT)* anför är problematiken inte begränsad till enbart personer som är yrkesverksamma journalister utan kan gälla även andra personer som inom ramen för ett uppdrag för en redaktion infiltrerar en terroristorganisation i ett journalistiskt eller dokumentärt syfte. Ett annat exempel som promemorian tar upp är att en terroristorganisation kontrollerar ett större område och uppbär statsbärande funktioner. Om t.ex. en anställd inom offentlig förvaltning under de omständigheterna fortsätter utöva sitt yrke på sin tidigare arbetsplats under den nya regimen för att denne inte har något annat alternativ, kan det enligt promemorian inte anses utgöra något straffvärt deltagande i terroristorganisationens verksamhet. Det anförs även att det under långdragna konflikter kan bli aktuellt att inte bara fortsätta utöva sitt yrke på sin tidigare arbetsplats utan även att söka anställning för att klara sitt eget uppehälle.

För att straffansvaret för deltagande inte ska omfatta situationer som dessa lämnas i promemorian ett förslag om undantag från ansvar om gärningen som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* och *Svenska Journalistförbundet*, anger uttryckligen att de är positiva till ett försvarlighetsundantag. *Lagrådet* anser emellertid att det finns anledning att särskilt diskutera lämpligheten av att som dominerande kriterium för att skilja mellan gärningar som är straffbara och sådana som inte är brottsliga använda sig av ett försvarlighetskriterium. Som *Lagrådet* ser det finns det en risk för att de rättstillämpande myndigheterna kan komma att behöva göra avvägningar av politisk art eller i vart fall avvägningar som andra stater anser vara av politisk art och som de kan uppfatta som riktade mot dem; ibland kanske med följdverkningar för Sveriges relationer till andra länder. *Lagrådet* väcker frågan om det med svenska utgångspunkter kan vara försvarligt att ha samröre med en organisation som vill störta den med en konstitutionellt tvivelaktig regim utan att vilja ersätta den med en konstitutionell demokrati, eller om det kan vara försvarligt att ha samröre med en organisation som utan stöd i folkrätten vill skapa en utbrytarrepublik, ens om organisationen säger sig ta sikte på att där införa ett demokratiskt styrelseskick (av västerländskt snitt) i stället för en rådande diktatur. Bedömningen förefaller enligt *Lagrådet* bli avhängig av om organisationens medel (terrorism) helgas av dess ändamål (demokrati).

I andra fall kan bedömningen avse t.ex. en journalist, som kanske inte alls sympatiserar med organisationens terroristmetoder utan deltar för att kunna rapportera till allmänheten om verksamheten inifrån. I det fallet kan man säga att frågan är avhängig av om ändamålet med deltagandet (journalism) helgar medlen (deltagande). Bedömningarna tycks ha helt olika fokus. Det skulle enligt Lagrådet underlätta om det fanns motivuttalanden som utvecklade principer för bedömningen i olika tyfall.

Regeringen delar promemorians uppfattning att straffansvar för deltagande inte bör aktualiseras i situationer där det kan finnas ett motstående berättigat intresse. Gemensamt för dessa handlingar är att de med hänsyn till omständigheterna under vilka de utförts kan anses försvarliga. Som redovisas under rubriken Definitionen av terroristorganisation i deltagandebrottet ska olika handlingar som begås t.ex. av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick i vissa fall inte betraktas som terroristbrott, vilket innebär att det i de fallen inte är fråga om en terroristorganisation i lagens mening. Om det däremot i ett enskilt fall bedömts vara fråga om en terroristorganisation i lagens mening, och övriga förutsättningar enligt straffbestämmelsen bedöms vara uppfyllda, aktualiseras frågan om gärningen är försvarlig. Försvarlighetsbedömningen tar sikte på själva deltagandegärningen, dvs. om den kan godtas för att den tjänar ett annat berättigat intresse än att stödja organisationen. Det ska alltså inte i det ledet prövas om det är försvarligt för organisationen att ägna sig åt terroristbrott.

När det gäller sådana journalistiska arbetsmetoder som brukar benämnas wallraffande anför Lagrådet att det skulle vara en grannliga uppgift att avgöra om handlingar av det aktuella slaget på grund av motivbilden omfattades av försvarlighetsrekvisitet, eller om journalisten skulle anses ha gjort sig skyldig till ett deltagandebrott. Lagrådet efterfrågar vidare ytterligare belysning av om risken för att en journalist i efterhand ställs till ansvar kan komma att inverka menligt på tryck- och yttrandefriheten. Regeringen delar inte Lagrådets uppfattning om de praktiska svårigheter som försvarlighetsundantaget kan ge upphov till i rättstillämpningen. I sammanhanget bör det noteras att förslaget om att införa ett försvarlighetsundantag tillstyrks av bl.a. Svenska Journalistförbundet, *Sveriges Radio AB* och *Tidningsutgivarna*. Även bl.a. SVT ser positivt på förslaget och *Myndigheten för press, radio och tv* välkomnar att utredningen har klargjort att journalistisk verksamhet, såsom wallraffing, får bedrivas utan att betraktas som deltagande i en terroristorganisation. Regeringen anser att försvarlighetsundantaget ger ett klart och tydligt stöd för bedömningen att de journalistiska metoder som det nu är fråga om inte omfattas av straffansvaret. Regeringen ser inte heller att förslaget riskerar att inverka negativt på det skydd som yttrandefriheten ges enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Närmare vägledning för prövningen lämnas i författningskommentaren.

I promemorian anges som exempel på ageranden som kan anses försvarliga även sjukvård som bedrivs i enlighet med den internationella humanitära rätten. Sådan sjukvård faller dock enligt regeringens uppfattning utanför det straffbara området redan på den grunden att det under inga omständigheter ska vara straffbart att under en väpnad konflikt utföra sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården (jfr

motsvarande bedömning angående samröresbrottet specifikt i prop. 2019/20:36 s. 66 och angående terroristbrottslagen generellt i prop. 2021/22:133 s. 142).

Som anges i författningskommentaren kan bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken ge viss ledning vid tillämpningen av försvarlighetsundantaget. Lagrådet ifrågasätter om det inte i större utsträckning finns skäl att jämföra med ansvarsfrihetsgrunden social adekvans. En socialadekvat gärning kan definieras som en annars straffbelagd gärning som, i enlighet med principer som närmare har utvecklats i rättspraxis och i doktrinen, är tillåten på grund av ett motstående intresse, se bl.a. avgörandena ”Cross-checking” (NJA 2018 s. 591) och ”Fåtöljen” (NJA 2018 s. 1051). Regeringen kan instämma med Lagrådet.

I promemorian lämnas därutöver inte något förslag om undantag från straffansvar i ringa fall. Utredaren hänvisar till att förutsättningarna är annorlunda med det föreslagna försvarlighetsundantaget samt att varje deltagande bidrar till att stärka organisationens kapacitet och att gärningens allvar får hanteras inom ramen för straffskalan. Ingen remissinstans invänder heller mot den bedömningen. Som redovisas ovan har frågan om undantag från straffansvar på terrorismområdet nyligen behandlats i samband med införandet av den nya terroristbrottslagen. Där gjordes bedömningen att samtliga straffbestämmelser utom den om terroristbrott bör innehålla en reglering om att ringa fall inte utgör brott. Samma sakskaäl för att undanta ringa fall från straffansvar gör sig enligt regeringen gällande beträffande deltagandebrottet. Som konstateras ovan träffar straffansvaret en mängd olika handlingar och det kan inte uteslutas att vissa gärningar inte kan anses så klandervärda att de bör bestraffas. Det talar emot att begränsa undantaget enbart till fall som kan anses försvarliga. För att kriminaliseringen inte ska träffa mer perifera företeelser och för att undvika orimliga resultat bör därför straffbestämelsen även förses med ett undantag för ringa fall. I författningskommentaren ges exempel på vad som kan utgöra sådana fall.

Regeringen föreslår alltså att straffbestämelsen om deltagande i en terroristorganisation ska innehålla en reglering om att gärningen inte utgör brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Genom de förtydliganden och påpekanden som görs i propositionen bedömer regeringen att de tveksamheter i tydlighets-hänseende som Lagrådet ger uttryck för inte gör sig gällande i förhållande till det förslag som nu läggs fram. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att förslaget innebär att det straffbara området avgränsas på ett godtagbart sätt.

4.2.2 Straffskalar och påföljdsval

Regeringens förslag: Straffet för deltagande i en terroristorganisation ska vara fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens

förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen ska straffet i stället vara fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Regeringens bedömning: Det bör vara en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet om ett brott enligt annan lag har begåtts med uppsåt att främja deltagande i en terroristorganisation. Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att straffskalan i fall där gärningen innebär att gärningsmannen har lett terroristorganisationen ska vara fängelse i lägst två och högst femton år. Bestämmelsen om grovt brott i promemorian är också formulerad på ett något annorlunda sätt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning. *Attunda tingsrätt* ställer sig något tveksam till om deltagande i en särskilt farlig terroristorganisation täcks av den föreslagna lagtexten och föreslår därför ett tillägg där det uttryckligen anges att det vid bedömningen om ett brott är grovt ska beaktas om "deltagandet har skett inom ramen för en särskilt farlig terroristorganisation". Enligt *Lunds universitet* är det svårförståeligt varför straffet för grovt deltagandebrott skulle vara strängare än det för grovt samröresbrott. Universitetet anser även att det inte är nödvändigt att sätta ut femton år som maximistraff eftersom ledaren av en terroristorganisation brukar kunna hållas ansvarig för mycket allvarliga brott som kan ge till och med livstids fängelse. Vidare framstår straffskalan enligt universitet som egendomlig med hänvisning till att straffbestämmelsen försöker täcka in såväl den som har främjat en terroristorganisations verksamhet på ett minsta sätt som ledare av själva organisationen. *Åklagarmyndigheten* är tveksam till det lämpliga i att vid straffvärdesbestämningen skilja mellan den som lett organisationen och andra som har intagit en central roll i den. Myndigheten framför att skillnaden mellan att inta en central roll och att leda är svår att ringa in och sannolikt kommer att skapa tillämpningssvårigheter och att följderna kan bli att den övre strafflatituden inte får något genomslag. Myndigheten ser hellre en utformning av kvalifikationsgrunder som fortfarande öppnar upp för en straffskala av den föreslagna omfattningen, dvs. fängelse lägst två och högst femton år, men där fokus ligger på gärningspersonens faktiska inflytande i organisationen. Enligt *Hovrätten för Västra Sverige* framstår det som mer naturligt, överskådligt och enhetligt att införa en särskild straffbestämmelse avseende ledande av en terroristorganisation. I vart fall anser hovrätten att den särskilda straffskalan för att leda bör regleras i ett eget stycke i deltagandebestämmelsen. Liknande synpunkter framförs av *Göteborgs tingsrätt*, som anser att ett alternativ till promemorians förslag skulle vara att gradindela med ytterligare ett allvarligare steg utöver det grova brottet eller att låta straffet för grovt brott vara fängelse i lägst två och högst femton år men särskilt ange i lagtexten att ledande av terroristorganisation är särskilt försvårande. *Svea hovrätt* föreslår att maximistraffet för att leda en terroristorganisation ska vara fängelse på livstid med hänvisning till brottsbalkens systematik. Enligt hovrätten är det också svårt att finna skäl för att det högsta straffet för att leda en terrorist-

organisation ska understiga det högsta straffet för terroristbrott med hänsyn till definitionen av terroristorganisation.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Straffskalorna i terroristbrottslagen

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 brottet resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet är straffskalan fängelse i högst två år. För normalgraden av brottet samöre med en terroristorganisation är straffskalan fängelse i högst fyra år. För grovt brott är straffskalan fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Straffskalan för övriga brott enligt terroristbrottslagen är fängelse i högst tre år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst ett och högst sex år.

Genom införandet av terroristbrottslagen skärptes straffskalorna för alla brott som fördes in i lagen med undantag för terroristbrott och resebrott.

Deltagandebrott av normalgraden

De straffskärpningar som genomfördes vid införandet av terroristbrottslagen motiverades av att det finns anledning att se allvarigare på terroristbrottslighet. Skälen för skärpningen av straffskalan för samöresbrottet gör sig i än större utsträckning gällande i förhållande till det föreslagna deltagandebrottet. Omständigheten att flera personer har gått samman för att utföra terroristbrottslighet kan medföra att risken för sådan brottslighet ökar. Vissa terroristorganisationer har en väl utvecklad organisation och avsevärda ekonomiska resurser. Deltagande i en sådan organisation är av grundläggande betydelse för att organisationen ska kunna upprätthålla och stärka sin förmåga att begå terroristbrott. Den brottsligheten kan i sin tur orsaka ett stort mänskligt lidande och allvarlig skada för sådana intressen som särskilt bör värnas i ett demokratiskt samhälle. Detta motiverar en sträng straffskala. Samtidigt kan omständigheterna runt ett deltagande variera stort, vilket talar för att straffskalan bör utgå från fängelsestraffminimum. Mot denna bakgrund föreslår regeringen, i likhet med promemorian, att straffskalan för brott av normalgraden ska vara fängelse högst fyra år. Omständigheter som bör kunna vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken terroristorganisation det rör sig om, de förhållanden under vilka ett deltagande inleddes, vilka uppgifter som har utförts och deltagarens roll i organisationen. Eftersom dessa omständigheter kan skilja sig mycket åt, kan också straffvärdet för ett deltagandebrott variera i avsevärd utsträckning. I lagrådsremissen anfördes att också varaktigheten av deltagandet skulle kunna vara en omständighet av betydelse för straffvärdet. *Lagrådet* sätter frågetecknen för det resonemanget. Regeringen anser att Lagrådets synpunkter har fog för sig och att varaktigheten av ett deltagande alltså som utgångspunkt inte bör ha betydelse vid bedömningen av straffvärdet.

Att delta i en terroristorganisation utgör, i likhet med övriga brott i terroristbrottslagen, brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet

inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid Prop. 2022/23:73 bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

Grovt deltagandebrott

Ett deltagande i en terroristorganisation kan ske på många olika sätt. Det bidrag till att upprätthålla eller stärka en terroristorganisation och dess förmåga att begå terroristbrott som ett deltagande innebär, kan alltså variera i stor utsträckning. Det finns därför skäl att, i likhet med vad som gäller för flertalet andra brott som har samband med terrorism, införa en särskild straffskala för grovt brott. I promemorian föreslås att straffskalan för grovt deltagandebrott ska vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Enligt *Lunds universitet* är det svårförståeligt varför straffet för grovt deltagandebrott ska vara strängare än det för grovt samröresbrott. När det gäller straffskalan för deltagandebrottet delar regeringen promemorians bedömning att det bör få genomslag att deltagaren tar en roll inom organisationen. En sådan gärning som bedöms som grovt brott måste anses ha ett högt straffvärde jämfört med gärningar begångna av personer utanför organisationen. Den straffskala som föreslås i promemorian är därför väl avvägd. Skalan får även anses ligga i linje med den allmänt strängare synen på terroristbrottslighet som kom till uttryck i och med införandet av terroristbrottslagen. I anslutning till detta kan det även noteras att enligt terrorismdirektivet (artikel 15.3) ska brott med anknytning till en terroristgrupp i form av att på visst sätt delta i en terroristgrupps verksamhet beläggas med frihetsstraff på minst åtta 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 som har samband med terrorism, ange exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt.

Den föreslagna kriminaliseringen avser själva deltagandet i verksamheten i en terroristorganisation och skiljer sig alltså från de flesta andra brott som har samband med terrorism, vilka tar sikte på terroristbrottet. Det är därför till viss del andra omständigheter än de som kvalificerar befintlig terroristbrottslighet som grov, som bör få genomslag vid bedömningen av om ett deltagandebrott är grovt. De omständigheter som särskilt bör beaktas bör avse dels på vilket sätt som en person har deltagit i organisationens verksamhet, dels vilken organisation det har varit fråga om.

När det gäller deltagandet i verksamheten bör det vara en försvårande omständighet att någon har haft en central roll i organisationen, dvs. en nyckelroll för organisationens förmåga att verka. Den som har en sådan roll har ofta möjlighet att påverka vad som händer och planeras i terroristorganisationen och hur organisationen utvecklas. Det finns därför anledning att se särskilt allvarligt på ett sådant deltagande. Kvalifikationsgrunden bör således beskrivas så att den omfattar personer som har haft en central roll inom terroristorganisationen. En annan omständighet som bör få genomslag är om deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till

terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott. I lagrådsremissen uttrycks detta som ”om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott”. Det kan finnas personer med särskilda kunskaper, t.ex. när det gäller hantering av modern informationsteknologi, vapen eller konstruktion av explosiva anordningar, som därigenom på ett påtagligt sätt bidrar till organisationens förmåga att begå terroristbrott. Båda kvalifikationsgrunderna kan sägas ta sikte på omständigheter som gör att brottet måste anses särskilt farligt. Som *Lagrådet* anför får det antas att en person som haft en central roll i terroristorganisationen, eller som på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott, uppfyller kraven på att ha gjort något som varit ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Avseende den senare kvalifikationsgrunden anser Lagrådet emellertid att det hade varit naturligare att i stället ange att det som särskilt ska beaktas är om gärningen varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott. Lagrådet pekar på att kravet på uppsåtstäckning annars blir annorlunda i fråga om den försvårande omständigheten än i fråga om de grundläggande brottsrekvisiten. Regeringen instämmer i Lagrådets synpunkt. Den aktuella kvalifikationsgrunden bör därför utformas så att gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott.

Som anges ovan bör det vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt även särskilt beaktas vilken terroristorganisation personen har deltagit i. En terroristorganisation som vid flera tillfällen har begått terroristbrott anses särskilt farlig. Att delta i en sådan terroristorganisation måste anses vara försvårande. I promemorian föreslås att det därför ska anges att det, vid en bedömning av om brottet är grovt, särskilt ska beaktas om brottet har varit av särskilt farlig art. *Attunda tingsrätt* ifrågasätter om den angivna omständigheten täcks av den föreslagna lagtexten. När samröresbrottet infördes uttalades att samröre med en terroristorganisation som anses som särskilt farlig bör kunna anses som ett brott av särskilt farlig art (prop. 2019/20:36 s. 38). Regeringen anser mot den bakgrunden att något sådant tillägg som tingsrätten förordar inte behövs. Även andra omständigheter än vilken terroristorganisation det har varit fråga om bör kunna göra att deltagandebrottet bedöms vara av särskilt farlig art. I promemorian föreslås att ordet annars används i formuleringen av den kvalifikationsgrunden. Enligt regeringen bör i stället uttrycket på annat sätt användas vilket är det gängse uttryckssättet i terroristbrottslagen (prop. 2021/22:133 s. 68).

I promemorian görs bedömningen att det med förebild i terrorismdirektivet även finns anledning att införa en särskild straffskala för det grova brottet när det kan konstateras att det inte bara rör sig om att gärningsmannen har tagit en central roll utan att denne har lett organisationen. Det innebär alltså en form av kvalificerad nyckelroll som endast kan innehas av ett fåtal personer. Den som bedöms leda en terroristorganisation kan kontrollera organisationen och genom order och anvisningar se till att terroristbrott verkligen begås och kan möjliggöra för organisationen att bibehålla och ytterligare utveckla sin brottsliga verksamhet. *Åklagarmyndigheten* ställer sig tveksam till den särskilda straffskalan och anför att skillnaden mellan att inta en central roll och att

leda är svår att ringa in och sannolikt kommer att skapa tillämpnings-svårigheter. Även i en terroristorganisation som styrs på ett decentraliserat sätt, som Åklagarmyndigheten särskilt nämner, bör en person som har ett betydande faktiskt inflytande över verksamheten många gånger kunna anses ha lett organisationen i bestämmelsens mening. Även Lagrådet ifrågasätter det lämpliga i den modell med två olika straffskalor som har valts och anser att det finns skäl att överväga den föreslagna konstruktionen.

Har gärningsmannen lett terroristorganisationen bör det enligt regeringens vara möjligt att döma ut ett straff som överstiger fängelse i åtta år. En särskild straffskala som går utöver den ordinarie straffskalan när det gäller vissa gärningar är en konstruktion som inte är helt främmande (jfr straffbestämmelsen om egenmäktighet vid förhandling med främmande makt i 19 kap. 4 § brottsbalken och förslaget till en särskild straffskala för narkotikabrott som rör försäljning i propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53). Eftersom ledande av en terroristorganisation utgör en kvalificerad form av grovt deltagandebrott är det, till skillnad från vad *Hovrätten för Västra Sverige* för fram, mest ändamålsenligt att det regleras i bestämmelsen om grovt brott och inte i ett eget stycke eller i en separat straffbestämmelse. Det passar också mindre bra att gradindela med ytterligare ett allvarligare steg utöver det grova brottet, som *Göteborgs tingsrätt* är inne på, när det som här är fråga om endast en utpekad omständighet för vilken det bör gälla en strängare straffskala. Det kan noteras att i terrorismdirektivet regleras ledande och övrigt deltagande i samma artikel, men med strängare krav på medlemsländerna när det gäller påföljden för ledande. En sådan konstruktion framstår som ändamålsenlig även vid utformandet av straffbestämmelsen om deltagande i terroristorganisation. Det bör alltså i bestämmelsen om den grova graden av deltagandebrott föreskrivas en särskild straffskala för ledande av en terroristorganisation. En förhöjd straffnivå är dock inte motiverad för övriga fall av grovt deltagandebrott. Det finns därför inte skäl att, som *Göteborgs tingsrätt* tar upp som ett alternativ, låta den särskilda straffskalan gälla generellt för grovt brott men med särskilt angivande i lagtexten att ledande av terroristorganisation är särskilt försvarande. Den omständigheten som Lunds universitet pekar på, att ledaren för en terroristorganisation skulle kunna hållas ansvarig för mycket allvarliga brott som kan ge till och med livstids fängelse, utgör enligt regeringen inte skäl att göra någon annan bedömning i fråga om en särskild straffskala.

I promemorian föreslås att straffskalan för fall där gärningsmannen har lett terroristorganisationen ska vara fängelse i lägst två och högst femton år. *Svea hovrätt* för fram att brottsbalkens nuvarande systematik innebär att straffskalorna sträcker sig upp till fängelse i högst tio år, utom då fängelse på livstid ingår i straffskalan varvid det högsta tidsbestämda straffet i stället är arton års fängelse. Hovrätten noterar att denna ordning också går att utläsa ur 26 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Vidare anför hovrätten att brottsbalkens systematik i detta hänseende har betydelse bl.a. för hur flerfaldig brottslighet och återfall i brott ska straffmätas, och därför inte bör frångås utan att ingående överväganden görs. Eftersom några sådana överväganden inte redovisas i promemorian anser hovrätten att ett annat maximistraff bör väljas och föreslår att maximistraffet för att leda en terroristorganisation ska vara fängelse på livstid. Regeringen instämmer i

vad hovrätten anför i fråga om maximistraff när det tidsbestämda straffet överstiger fängelse i tio år. Att låta straffskalan sträcka sig till fängelse på livstid framstår även som motiverat av proportionalitetsskäl eftersom det, som hovrätten anger, med hänsyn till definitionen av terroristorganisation är svårt att finna skäl för att det högsta straffet för att leda en sådan organisation ska understiga det högsta straffet för terroristbrott. Fängelse på livstid bör därför ingå i straffskalan för fall där gärningsmannen lett terroristorganisationen. När det gäller vilket längsta tidsbestämda fängelsestraff som bör föreskrivas konstaterar regeringen att gränsen för enstaka brott höjdes år 2009 från tio till arton år, se propositionen Straffet för mord m.m. (prop. 2008/09:118). För att undvika tröskeeffekter och för att inte avvika från vad som normalt gäller för brott som har livstids fängelse i straffskalan bör därför det längsta tidsbestämda fängelsestraffet vara arton år.

I lagrådsremissen används ordet gärningsman i lagtexten. Lagrådet frågar om inte det mer neutrala begreppet gärningsperson hade varit lämpligare. Regeringen konstaterar att gärningsman är det sedvanliga ordet i straffrättslig lagstiftning och dessutom förekommer det redan i terroristbrottslagen (13 §). Med hänsyn till detta bör ordet gärningsman användas även i den nu aktuella bestämmelsen.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att straffskalan för grovt brott ska vara fängelse i lägst två och högst åtta år samt att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen har varit ägnad att på ett påtagligt sätt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Dessutom föreslås en särskild straffskala enligt vilken straffet ska vara fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid om gärningsmannen har lett terroristorganisationen.

De föreslagna straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott överlappar varandra med så pass mycket som två år i och med att intervallet från två år till fyra år är gemensamt. Flertalet brott i terroristbrottslagen har emellertid stora överlappningar. De överlappande delarna av straffskalorna bör för deltagandebrottet tillämpas när det finns omständigheter som påverkar straffmätningen, men inte gradindelningen, exempelvis vid ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken. Även situationer som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken, där den tilltalade har avsett att brottet ska få allvarigare följder än det faktiskt fått skulle kunna aktualisera sådan tillämpning, i den mån sådant s.k. överskjutande uppsåt kan aktualiseras vid deltagandebrottet.

Terroristbrottslagens straffskärpningsregel bör omfatta deltagandebrottet

I 12 § terroristbrottslagen finns det en särskild straffskärpningsgrund. Den innebär att det som en försvärande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas om ett brott enligt annan lag har begåtts med uppsåt att främja brott enligt terroristbrottslagen. Bestämmelsens utformning innebär att uppsåtet att främja brott avser samtliga brott i

terroristbrottslagen. Även uppsåt att främja deltagandebrott bör omfattas av regleringen. Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Enligt *Hovrätten för Västra Sverige* framstår det som lämpligare att placera straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § brottsbalken. Hovrätten för fram att det är vid brott enligt andra lagar som straffskärpningsgrunden är tänkt att tillämpas och att det skulle bli mer överskådligt om den fanns i brottsbalkens katalog över andra sådana grunder. I samband med införandet av terroristbrottslagen gjordes bedömningen att straffskärpningsgrunden bör placeras i den nya lagen (prop. 2021/22:133 s. 133). Enligt regeringens uppfattning finns det inte skäl att avvika från den bedömningen med anledning av de förslag som lämnas i det nu aktuella lagstiftningsärendet.

4.2.3 Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser och utlämningslagstiftningen

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation ska införas i terroristbrottslagen.

Samröre med en terroristorganisation ska vara subsidiärt i förhållande till deltagande i en terroristorganisation. En samröresgärning som är ringa eller som med hänsyn till omständigheterna är försvarlig ska inte utgöra brott.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att undantaget från straffansvar för samröre med en terroristorganisation i ringa fall ska tas bort. Vidare har promemorians förslag till subsidiaritetsbestämmelse en annan utformning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. *Hovrätten för Västra Sverige* förutser att det kommer att uppstå svårigheter i rättstillämpningen vid avgränsningen mellan deltagande- och samröresbestämmelserna och att detta bör uppmärksammas ytterligare vid den fortsatta beredningen. Motsvarande synpunkter förs fram av *Sveriges Domareförbund*. Även *Attunda tingsrätt* och *Lunds universitet* efterfrågar tydliggöranden när det gäller gränsdragningen mellan deltagande- och samröresbrotten. *Stockholms universitet* efterlyser att det för deltagandebrottet och andra terroristrelaterade brott anges i lagtexten vilket brott som har företräde framför andra brott. *Sveriges Domareförbund* efterfrågar ytterligare analys av vilka konsekvenser införandet av det föreslagna deltagandebrottet kan få i det internationella samarbetet där krav på dubbel straffbarhet ställs upp.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser

Straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation bör föras in i terroristbrottslagen. Regeringen föreslår att den placeras närmast före samröresbestämmelsen.

Handlingar som innebär att någon deltar i en terroristorganisations verksamhet kan samtidigt utgöra brott enligt andra bestämmelser. Som *Lagrådet* tar upp är straffansvaret enligt de olika bestämmelserna till viss del överlappande. Lagrådet anser att konkurrensproblematiken är betydande och skulle öka ytterligare med införandet av ett deltagandebrott. I samband med införandet av terroristbrottslagen bedömdes att det inte finns behov av någon generell reglering av frågor om konkurrens i den nya lagen utan att dessa frågor får avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av de allmänna principer som gäller i svensk rätt. Som skäl anfördes att det tidigare synsättet – att subsidiaritetsregler var motiverade utifrån att straffbestämmelserna gällande brott som har samband med terrorism inte ska ha företräde framför brottsbalken utan komplettera befintlig lagstiftning i syfte att uppfylla Sveriges internationella åtaganden – kunde ifrågasättas. Det ansågs att straffbestämmelserna bidrar till att alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism kriminaliseras på ett trovärdigt och effektivt sätt. Det pekades även på att särkriminaliseringen betonar det särskilda allvaret i den aktuella brottsligheten. Beträffande samröresbrottet angavs att det har ansetts ha delvis andra och vidare skyddsintressen än brotten i brottsbalken. Även avsaknaden av någon särskild reglering av de konkurrensfrågor som kan uppstå i förhållande till andra brott i specialstraffrätten angavs vara ett skäl för att ta bort de tidigare subsidiaritetsbestämmelserna vid införandet av den nya lagen (prop. 2021/22:133 s. 146–148).

Stockholms universitet anser att det för både deltagandebrottet och andra terroristrelaterade brott bör anges i lagtexten vilket brott som har företräde framför andra brott, inklusive försök till terroristbrott. Enligt universitetet är det motiverat av legalitetsskäl och för att ge vägledning i den praktiska tillämpningen. Mot bakgrund av den bedömning som gjordes vid införandet av terroristbrottslagen finns det enligt regeringens uppfattning emellertid inte anledning att föreslå någon reglering heller av deltagandebrottets förhållande till brottsbalken eller andra brott i terroristbrottslagen (se dock nedan angående samröresbrottet). Frågan om konkurrens får i slutändan, precis som för flertalet övriga brott i terroristbrottslagen, avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av de allmänna principer som gäller i svensk rätt, något som även Lagrådet konstaterar. I författningskommentaren lämnas exempel på vad som bör gälla i olika situationer.

Det särskilda straffansvaret för deltagande i en terroristorganisation påkallar däremot en specifik ändring i det här avseendet. Det gäller förhållandet till samröresbrottet som träffar delvis liknande situationer. Handlingar som omfattas av samröresbestämmelsen kan därför också många gånger ingå som ett led i att delta i en terroristorganisations verksamhet. I sådana fall bör inte straffbestämmelsen om samröre vara tillämplig. Den bör alltså vara subsidiär i förhållande till bestämmelsen om deltagande. Några remissinstanser tar i anslutning till detta upp frågan om gränsdragningen mellan brotten och risken för svårigheter i rätts-tillämpningen. Förslaget till ny straffbestämmelse innebär att vissa situationer som tidigare skulle ha kunnat bedömas utgöra ett samröre med en terroristorganisation nu kan bedömas som ett deltagande i en terroristorganisation. Bestämmelsen om samröre torde i första hand bli tillämplig på stödjande gärningar från personer utanför själva terroristorganisationen. Det kan alltså t.ex. vara sådan befattning och upplåtelse

som sker mot ersättning eller kompensation av något slag, även om det sistnämnda inte är nödvändigt för ansvar. Att befattningen eller upplåtelsen inte sker mot ersättning bör däremot många gånger kunna ses som en indikation på att det handlar om deltagande i terroristorganisation eller finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen. Även om brotten har liknande karaktär och delvis samma rekvisit delar regeringen inte farhågorna om svårigheter i rättstillämpningen av de båda brotten.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att samröresbrottet ska vara subsidiärt till deltagandebrottet. Regeringen föreslår att detta uttrycks på samma sätt som i 8 § terroristbrottslagen.

Lagrådet anser att ordet ”för” i 5 § första stycket punkt 1 terroristbrottslagen i redan gällande lydelse antyder att det ska finnas ett uppdragsförhållande mellan den som tar befattning med vapen och organisationen. Med tanke på att avsikten är att kunna straffa bl.a. den som säljer eller upplåter t.ex. vapen till organisationen kan enligt Lagrådet en mer träffande lydelse vara ”...underlättar för terroristorganisationen genom att ta befattning...”. Regeringen anser inte att det är lämpligt att utan beredningsunderlag göra en sådan ändring. Lagrådet uttrycker vidare att formuleringen i första stycket inte blivit så lyckad och föreslår en viss omskrivning. Regeringen har förståelse för synpunkten men kan konstatera att en sådan omskrivning skulle innebära att bestämmelsen om samröresbrottet till sin konstruktion skulle skilja sig från övriga straffbestämmelser i terroristbrottslagen, vilket inte framstår som lämpligt.

I promemorian föreslås att det nuvarande undantaget för ringa fall av samröresbrottet ska tas bort och att det ska införas ett försvarlighetsundantag. Lagrådet anför att de synpunkter som Lagrådet har gett uttryck för avseende försvarlighetsundantaget i 4 a § gäller även här. Av sammaskäl som regeringen redovisar avseende deltagandebrottet (se avsnitt 4.2.1) bör även samröresbrottet innehålla undantag för såväl ringa som försvarliga fall. Det befintliga undantaget i samröresbrottet bör därför behållas. Däremot föreslår regeringen alltså att det införas ett undantag för gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga.

Bestämmelsens förhållande till utlämningslagstiftningen

Lagrådet anser att det finns ett behov av att genomlysna förhållandet som kan komma att råda mellan lagförslaget, om det genomförs, och lagen (1957:668) om utlämning för brott (utlämningslagen). Beröringspunkterna kan enligt Lagrådet förväntas bli tydliga när det gäller kravet på dubbel straffbarhet i 4 § första stycket (jämförd med 1 §) utlämningslagen. *Sveriges Domareförbund* noterar att anklagelser om kopplingar till terrorism i vissa länder kan användas för att krympa det demokratiska utrymmet eller för att motverka politiskt motstånd. Det finns därför enligt förbundet skäl att uppmärksamma och ytterligare analysera vilka konsekvenser införandet av det föreslagna deltagandebrottet kan få i det internationella samarbetet där krav på dubbel straffbarhet ställs upp. Lagrådet delar den uppfattningen. En fråga i detta sammanhang är enligt vilket lands lag som uttrycket terroristorganisation – såsom ett rekvisit i den svenska straffregeln – ska kvalificeras. Det är enligt Lagrådet lätt att tänka sig att en organisation skulle kunna vara att betrakta som en

terroristorganisation enligt utländsk rätt, medan motsvarande synsätt inte gäller här.

Syftet med ett krav på dubbel straffbarhet är att säkerställa att den utländska kriminalisering som en framställning om utlämning bygger på allmänt sett kan ses som godtagbar från svensk synpunkt (se Högsta domstolens avgörande den 19 december 2022 i mål B 3177-22). Regeringen kan konstatera att de frågor som vid prövningen av kravet på dubbel straffbarhet kan aktualiseras om enligt vilket lands lag som uttrycket terroristorganisation ska kvalificeras, eller i vilken utsträckning det är tillåtet att utgå från gärningen som om den hade begåtts i Sverige under motsvarande förhållanden, inte uppkommer genom den förändring av strafflagstiftningen som regeringen nu föreslår. Samma frågor kan redan i dag aktualiseras i förhållande till t.ex. samröre med en terroristorganisation och finansiering av terrorism. Enligt regeringens mening är det i detta sammanhang varken möjligt eller lämpligt att, på det sätt som Lagrådet efterfrågar, närmare uttala sig om tillämpningen av reglerna i utlämningslagen, särskilt mot bakgrund av att det inte föreslås några förändringar av dessa bestämmelser.

4.2.4 Rättskraft och åtalspreskription

Regeringens bedömning: Rättskraften av en dom som innebär att någon dömts för deltagande i en terroristorganisation bör inte omfatta andra, i sig straffbara gärningar som inte omfattats av åtalet.

Preskriptionstiden för deltagandebrottet bör börja löpa först sedan deltagandet upphört. Beräkningen av preskriptionstiden för andra brott som begåtts inom ramen för deltagandet görs på sedvanligt sätt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar bedömningen eller har inga invändningar mot den. *Göteborgs tingsrätt* anser att det i någon mån framstår som oklart vad gränsen mellan det som inte är straffbart och det som är straffbart går, bl.a. vad gäller när ett brott avslutas och efterfrågar klargöranden i det avseendet. Liknande önskemål framförs av *Lunds universitet* i fråga om när ett deltagande kan anses ha upphört.

Skälen för regeringens bedömning

Rättskraften av en dom om deltagande i en terroristorganisation

Det är en grundläggande princip att frågan om ansvar för en gärning inte får tas upp till prövning två gånger (ne bis in idem; inte två gånger i samma sak). Denna princip kommer till uttryck i 30 kap. 9 § rättegångsbalken.

Om någon har dömts för deltagande i en terroristorganisation bör därför rättskraften omfatta allt det handlande som deltagandet enligt åtalet och domen sägs ha bestått av. Även sådana gärningsmoment som åklagaren hade kunnat åberopa genom att justera åtalet omfattas av rättskraften. För det fall det i deltagandebrottet, enligt åtalet, har ingått annan brottslighet, t.ex. misshandel eller finansieringsbrott enligt 6 § terroristbrottslagen, utan att åtal väckts särskilt för dessa brott, bör även dessa brott omfattas av domens rättskraft. Som påpekas i promemorian hade resultatet blivit

detsamma om det i stället hade åtalats och dömts i konkurrens för dessa brott. Alla brott i den första rättegången hade då omfattats av domens rättskraft.

Om ett åtal och en dom som gäller ett deltagandebrott inte innefattar gärningar som är straffbara också enligt andra bestämmelser, och som det inte hade varit tillåtet att lägga till i åtalet genom åtalsjustering, bör emellertid åklagaren vara oförhindrad att senare väcka åtal för t.ex. en grov misshandel som har begåtts inom ramen för deltagandet. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att det är gärningens identitet, och alltså inte brottsrubriceringen, som är avgörande för rättskraftens räckvidd. Det har inte heller någon betydelse om åtalet för deltagandebrottet skulle ha ogillats eller bifallits.

Preskriptionstiden för ett deltagandebrott

Enligt huvudregeln ska preskriptionstid räknas från den dag ett brott begicks (35 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Ett deltagandebrott är emellertid ett brott som sträcker sig över den tid som den aktivt stödjande handlingen pågår. Det bör därför betraktas som ett s.k. perdurerande brott som fullbordas i och med att deltagandet inleds och pågår till dess att deltagandet upphör. Huvudregeln vid sådana brott är att preskriptionstiden för hela brottsperioden börjar löpa först när brottet upphör, som t.ex. vid brottet olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken.

Deltagandebrottet är, i likhet med olaga frihetsberövande, ett brott som kräver att gärningsmannen aktivt upprätthåller ett tillstånd som innebär en fortlöpande kränkning av det skyddade intresset och där den tid brottet pågått har betydelse för brottets straffvärde. Det krävs visserligen ett aktivt deltagande i en terroristorganisation för att deltagandebrottet ska ha fullbordats. Däremot torde det inte därefter krävas ständigt nya gärningar för att anse att deltagandebrottet fortgår. Som anges i promemorian är att ställa sig under en terroristorganisationens ledning ett typexempel på en åtgärd som innebär ett fullbordat deltagandebrott. Ett sådant brott torde fortgå till dess att den enskilde har upphört med sitt deltagande i terroristorganisationen. Som *Lagrådet* anför räcker det att gärningsmannen slutar att göra det som innebär ett deltagande i organisationen och att det inte bör krävas att detta manifesteras på något särskilt sätt. Preskriptionstiden för hela deltagandeperioden bör därför börja löpa först när deltagandet i terroristorganisationen har upphört.

Frågan om när ett deltagande kan sägas ha upphört kan emellertid i praktiken vara svår att besvara. *Göteborgs tingsrätt* och *Lunds universitet* efterfrågar klargöranden i detta avseende. Enligt regeringen måste frågan avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Ett deltagande bör kunna upphöra genom att deltagaren t.ex. bryter kontakten med organisationen. Beträffande det exempel som Göteborgs tingsrätt tar upp, att ett agerande bedöms utgöra propaganda, bör det vid bedömningen av när brottet kan anses avslutat vara av betydelse om personen tydligt och trovärdigt har tagit avstånd från organisationen. Ett deltagande bör också kunna upphöra genom att organisationen upphör att vara en terroristorganisation. Vid bedömningen av när ett deltagande ska anses ha upphört bör viss vägledning kunna hämtas från uttalanden som gjordes dels när straffansvaret för finansiering av en terrorist eller

4.2.5 Deltagandebrottet i andra författningar

Regeringens bedömning: Brottet deltagande i en terroristorganisation bör omfattas av vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, lagen om sprängämnesprekursorer, tullagen, lagen om särskild kontroll av vissa utläningar, utlänningslagen och lagen om hemlig dataavläsning. Några lagändringar behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen. *Migrationsverket* konstaterar att deltagande i en terroristorganisation ska kunna läggas till grund för utvisning, eftersom samtliga brott enligt terroristbrottslagen omfattas av tillämpningsområdet för lagen om särskild kontroll av vissa utläningar.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 4.2.3 föreslår regeringen att brottet deltagande i en terroristorganisation ska föras in i terroristbrottslagen, närmast före brottet samröre med en terroristorganisation och således få paragrafbeteckningen 4 a §. Med anledning av den föreslagna placeringen och de hänvisningar som finns till terroristbrottslagen i annan lagstiftning kommer deltagandebrottet att omfattas av vissa bestämmelser utan att några lagändringar görs. Vissa sådana bestämmelser behandlas under avsnitt 5–7. Övriga bestämmelser behandlas i detta avsnitt.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns tre sekretessbrytande bestämmelser som har till syfte att effektivisera informationsutbytet mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism (10 kap. 18 b och 22 a §§ och 35 kap. 10 c §). Bestämmelserna innehåller en hänvisning till brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen. Att deltagandebrottet därmed kommer att omfattas är en önskvärd konsekvens av bestämmelsens placering.

I 14 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer finns en subsidiaritetsbestämmelse som innebär att det inte ska dömas till ansvar enligt vissa bestämmelser i den lagen om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt bl.a. terroristbrottslagen. I 5 kap. 3 § tullagen (2016:253) finns en motsvarande bestämmelse beträffande ansvar för tullförseelse som hänvisar till bl.a. terroristbrottslagen. När det gäller utlänningslagstiftningen finns det i 8 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), 9 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och 2 kap. 1 § och 5 kap. 3 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar hänvisningar till terroristbrottslagen. Att deltagandebrottet kommer att omfattas i dessa fall är en önskvärd konsekvens av bestämmelsens placering. Se avsnitt 7 för materiella överväganden avseende hemlig dataavläsning.

5 Finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa i förhållande till deltagandebrottet ska kriminaliseras

Prop. 2022/23:73

Regeringens förslag: Det ska vara straffbart att finansiera samt offentligt uppmana och rekrytera till deltagande i en terroristorganisation. Det ska även vara straffbart att resa utomlands i avsikt att delta i en terroristorganisation.

Regeringens bedömning: Det bör inte vara straffbart att meddela eller ta emot utbildning som syftar till deltagande i en terroristorganisation.

Brottet finansiering av terrorism, när det avser deltagande i en terroristorganisation, bör omfattas av vissa bestämmelser i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om fryshet och beslut om förverkande. Brottet finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och resa för terrorism, när något av dem avser deltagande i en terroristorganisation, bör omfattas av vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, lagen om sprängämnesprekursorer, tullagen, lagen om särskild kontroll av vissa utläningar, utlänningslagen och lagen om hemlig dataavläsning. Brottet offentlig uppmaning till terrorism, när det avser deltagande i en terroristorganisation, bör omfattas av vissa bestämmelser i radio- och tv-lagen och lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor. Några lagändringar behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning. *Finansinspektionen* ser positivt på att det straffbara området för finansiering av terrorism utvidgas eftersom en sådan lagändring är ägnad att underlätta och förenkla verksamhetsutövarnas förebyggande arbete mot finansiering av terrorism. *Sveriges Television AB* anser att även rekryteringsbrottet bör kompletteras med ett undantag för situationer som med hänsyn till omständigheterna framstår som försvarliga.

Några remissinstanser uttalar sig särskilt om förslaget att brottet offentlig uppmaning till terrorism ska omfatta deltagandebrottet. *Justitiekanslern* har viss förståelse för förslaget men anser att skälen i sig inte är tillräckliga för att det ska kunna godtas. Myndigheten efterlyser en beskrivning av gränsdragningen mellan otillåten propaganda och tillåtna opinionsyttringar samt en underbyggd bedömning av om förslaget är förenligt med grundlagens reglering och även Europakonventionens krav. *Amnesty International* för fram att förslaget innebär en inskränkning av yttrandefriheten och informationsfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen. *Sveriges Domareförbund* kan inte ställa sig bakom att förslaget genomförs och uppger att det inte är visat att en inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten och informationsfriheten är

nödvändig och proportionerlig samt att förslaget riskerar att leda till såväl svåra gränsdragningsproblem i förhållandet mellan de kriminaliserade yttrandena och tillåtna opinionsyttringar som gränsdragningsfrågor i förhållande till det grundlagsskyddade området. *Civil Rights Defenders* anför att förslaget är otydligt när det gäller vilka yttranden som ska anses falla in under det straffbara området och att övervägandena inte är tillräckligt ingående för att kunna dra slutsatsen att inskränkningen i yttrandefriheten och informationsfriheten är nödvändig och proportionerlig.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Utgångspunkter

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 enligt regeringen att kriminalisera. Kravet på närhet har stor betydelse också när det gäller frågan om det är rimligt att kriminalisera medverkansliknande handlingar, eller 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.

Sedan den 1 mars 2020 är finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa i förhållande till samröresbrottet kriminaliserat. Som framgår i det följande finns det även i stor utsträckning hänvisningar mellan övriga brott som har samband med terrorism i terroristbrottslagen. Detta talar starkt för en omfattande kriminalisering av gärningar som har samband med terrorism även i förhållande till deltagandebrottet.

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 deltagandebrott tar sikte på handlanden som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. 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 gärningar som bör vara kriminaliserade.

Finansiering av deltagande i en terroristorganisation

Finansieringsbrottet (6 § terroristbrottslagen) omfattar finansiering för att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§ terroristbrottslagen. Det är vidare straffbart att finansiera en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller

särskilt allvarlig brottslighet. Därutöver är det straffbart att finansiera en terroristorganisation eller en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Det är angeläget att alla former av ekonomiskt stöd till terrorism motverkas med kraftfulla åtgärder. Regeringen anser därför att det finns anledning att utvidga finansieringsbrottet så att det även omfattar finansiering av deltagande i en terroristorganisation och lämnar ett sådant förslag. När det gäller frågan om huruvida ett brott ska rubriceras som finansiering av terrorism eller finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, ska det alternativ väljas som närmast motsvarar vad finansieringen i det enskilda fallet ytterst är inriktad på. I förarbetena till terroristbrottslagen klargörs att om finansieringen ytterst är inriktad på terroristbrott ska rubriceringen finansiering av terrorism väljas. Detsamma gäller om finansieringen gäller samröre med en terroristorganisation (prop. 2021/22:133 s. 187). Mot denna bakgrund ska finansiering av deltagande i en terroristorganisation rubriceras som finansiering av terrorism.

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

Det kan avslutningsvis noteras att enligt 7–10 §§ terroristbrottslagen är offentlig uppmaning och rekrytering till samt utbildning och resa för finansieringsbrott straffbart. Genom att finansieringsbrottet utvidgas till att även omfatta finansiering av deltagande i en terroristorganisation, blir tillämpningsområdet vidare även för brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa.

Offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisation

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 § eller någon av 8–10 §§ terroristbrottslagen gör sig skyldig till offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (7 § terroristbrottslagen). Det är dock sannolikt att en sådan uppmaning i praktiken många gånger tar sig uttryck i någon form av allmänt stöd till terrorism, t.ex. en uppmaning att ansluta sig till en terroristorganisation, snarare än en uppmaning att begå visst brott. Detta talar för att bestämmelsen om offentlig uppmaning bör omfatta uppmaning till deltagande i en terroristorganisation.

Offentlig uppmaning till rekrytering, utbildning och resa kriminaliserades i och med införandet av den nya terroristbrottslagen. Som skäl angavs att dessa handlingar i fråga om straffvärde framstår som likvärdiga med offentlig uppmaning till vissa gärningar, exempelvis samröre och finansiering, som sedan tidigare omfattades av straffansvar. Det ansågs

vidare att en utvidgning av bestämmelsen om offentlig uppmaning också skulle bidra till att den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism på ett mer heltäckande sätt fångar upp budskap och propaganda med inriktning på särskilda former av stöd till terrorism, t.ex. uppmaningar att utbilda sig i olika vapen- och sprängämnestekniker för att begå terroristbrott (samma prop. s. 107–108). En utvidgning av straffansvaret för offentlig uppmaning till att omfatta även deltagandebrottet skulle alltså även ligga i linje med denna syn.

Som bl.a. *Justitiekanslern* konstaterar innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om offentlig uppmaning en motsvarande inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen. Dessa friheter 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 får göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. 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 vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i bl.a. politiska och religiösa angelägenheter särskilt beaktas (2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen). I sammanhanget ska också Europakonventionen beaktas. 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.

Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Mot bakgrund av att syftet med inskränkningen är att försvåra för terroristorganisationer att bedriva brottslig verksamhet, och att den därmed i förlängningen har till ändamål att värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, står det klart att ändamålet med inskränkningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Vid den proportionalitetsbedömning som ska göras är det av stor betydelse att det redan finns en omfattande kriminalisering av offentlig uppmaning i förhållande till andra brott i terroristbrottslagen. Justitiekanslern och *Civil Rights Defenders* anser att det inte är tydligt vilka yttranden som straffbestämmelsen är avsedd att träffa. I förarbetena till terroristbrottslagens straffbestämmelse om offentlig uppmaning finns närmare uttalanden om innebörden av uttrycket att i ett meddelande till allmänheten uppmana eller på annat sätt söka förleda till vissa brott. Där framgår även att bestämmelsen är tillämplig på uppmaningar till brott och inte på legitima opinionsyttringar (samma prop. s. 109 och 189–190). Enligt regeringens uppfattning är även deltagandebrottet tydligt avgränsat och dess tillämpningsområde beskrivs utförligt i avsnitt 4.2.1 och författningskommentaren. Regeringen delar därför inte uppfattningen att förslaget om utvidgning av offentlig uppmaning brister i tydlighet. Det

måste också beaktas att om deltagandebrottet införs skulle offentlig uppmaning till det brottet ändå vara kriminaliserat genom straffbestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken. Att inte kriminalisera offentlig uppmaning till deltagandebrott skulle därför innebära att man måste ta ställning till om ett meddelande som innefattar en offentlig uppmaning till terrorism utgör brott enligt bestämmelsen om offentlig uppmaning eller ska bestraffas enligt bestämmelsen om uppvigling. En kriminalisering av offentlig uppmaning till deltagandebrottet innebär alltså en ökad tydlighet. Dessutom innebär en sådan kriminalisering att det kommer att gälla en strängare straffskala för brottet än om enbart straffbestämmelsen om uppvigling skulle vara tillämplig. Regeringen bedömer mot den bakgrunden att ett straffansvar för offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisation utgör en nödvändig och därmed proportionerlig begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten, som är förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen (jfr prop. 2009/10:78 s. 42–43, prop. 2019/20:36 s. 43–45 och prop. 2021/22:133 s. 109).

Regeringen föreslår alltså att straffbestämmelsen om offentlig uppmaning utvidgas så att den omfattar även deltagande i en terroristorganisation. Beträffande hur brottet ska rubriceras, straffskala och undantag för ringa fall, se ovan om finansiering av deltagande i en terroristorganisation.

Det kan avslutningsvis noteras att enligt 6 § terroristbrottslagen är det straffbart att finansiera brottet offentlig uppmaning. Genom att uppmaningsbrottet utvidgas till att även omfatta uppmaning till deltagande i en terroristorganisation, blir tillämpningsområdet vidare även för finansieringsbrottet.

Rekrytering till deltagande i en terroristorganisation

Den som söker förmå någon annan att, utan att det utgör offentlig uppmaning, begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 § terroristbrottslagen gör sig skyldig till rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (8 § terroristbrottslagen). Det straffbara området för rekrytering sammanfaller således till viss del med det för offentlig uppmaning. Detta har emellertid lösts genom att rekryteringsbrottet gjorts subsidiärt i förhållande till 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 t.ex. terroristbrott. Att söka förmå någon att delta i en terroristorganisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen exempelvis genom att söka förmå personen att ställa sina tjänster till förfogande för organisationen måste anses vara straffvärda handlingar som det är angeläget att kunna förhindra. Regeringen anser alltså att det finns ett behov av att straffbestämmelsen

om rekrytering utvidgas så att den omfattar även deltagande i en terroristorganisation och lämnar ett sådant förslag.

Sveriges Television AB (SVT) anser att rekryteringsbrottet bör kompletteras med ett undantag för situationer som med hänsyn till omständigheterna framstår som försvarliga. SVT tar som exempel upp situationen att en wallraffande journalist deltar eller medverkar vid ett möte med den infiltrerade terroristorganisationen som visar sig ha som syfte att rekrytera nya medlemmar och i det sammanhanget, för att inte avslöja sig, kan behöva uppmana andra mötesdeltagare att gå med i organisationen. Regeringen konstaterar för sin del till att börja med att straffbestämmelsen om offentlig uppmaning, till vilken rekryteringsbestämmelsen är subsidiär, inte har eller föreslås få något försvarlighetsundantag. Detsamma gäller för övrigt straffbestämmelserna om finansiering, utbildning och resa. Till det kommer att rekrytering som sker inom ramen för exempelvis en wallraffande journalists egna deltagande kan aktualisera tillämpning av försvarlighetsundantaget i straffbestämmelsen om deltagande. Mot den bakgrunden anser regeringen inte att det finns skäl att införa ett försvarlighetsundantag i regleringen av rekryteringsbrottet.

Beträffande hur brottet ska rubriceras, straffskala och undantag för ringa fall, se ovan om finansiering av deltagande i en terroristorganisation.

Det kan avslutningsvis noteras att det enligt 6 och 7 §§ terroristbrottslagen är straffbart att finansiera respektive offentligt uppmana till rekryteringsbrott. Genom att rekryteringsbrottet utvidgas till att även omfatta rekrytering till deltagande i en terroristorganisation, blir tillämpningsområdet vidare även för brotten finansiering och offentlig uppmaning.

Resa i avsikt att delta i en terroristorganisation

Resebrottet omfattar den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § terroristbrottslagen eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller begå brott som avses i 5 eller 9 § (10 § terroristbrottslagen). Svenska medborgares resor till Sverige är dock undantagna från straffansvar.

Regeringen gör ovan bedömningen att deltagande som bidrar till att upprätthålla eller stärka en terroristorganisations verksamhet bör vara straffbart och att det därför är angeläget att motverka möjligheterna att delta i en sådan organisation. Att resa i avsikt att delta i en terroristorganisation är ett tydligt exempel på en sådan straffvärd handling som det finns anledning att motverka. Detta talar för att det bör göras straffbart att resa i avsikt att delta i en terroristorganisation.

En utvidgning av tillämpningsområdet för resebrottet skulle innebära en motsvarande inskränkning av rörelsefriheten. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. En begränsning av rörelsefriheten får göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som

är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Inskränkningen får aldrig heller gå så långt att den innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av grundvalarna för vårt statsskick. Inskränkningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). I sammanhanget ska även Europakonventionen beaktas. Artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet innebär en rätt till rörelsefrihet. Denna frihet får dock underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. statens säkerhet eller den allmänna säkerheten.

Mot bakgrund av att syftet med inskränkningen är att försvåra för terroristorganisationer att bedriva brottslig verksamhet, och att den därmed i förlängningen har till ändamål att värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, står det klart att ändamålet med inskränkningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Vid den proportionalitetsbedömning som ska göras är det av stor betydelse att det redan finns en omfattande kriminalisering av resa i förhållande till andra brott i terroristbrottslagen. Regeringens bedömning är att den aktuella begränsningen är nödvändig och därmed proportionerlig. Kriminaliseringen är alltså förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen.

Regeringen föreslår alltså att straffbestämmelsen om resa utvidgas så att den omfattar även deltagande i en terroristorganisation. Beträffande hur brottet ska rubriceras, straffskala och undantag för ringa fall, se ovan om finansiering av deltagande i en terroristorganisation i tillämpliga delar.

Det kan avslutningsvis noteras att det enligt 6 och 7 §§ terroristbrottslagen är straffbart att finansiera respektive offentligt uppmana till resebrott. Genom att resebrottet utvidgas till att även omfatta deltagande i en terroristorganisation, blir tillämpningsområdet vidare även för brotten finansiering och offentligt uppmaning.

Utbildning i förhållande till deltagandebrottet bör inte kriminaliseras

Den som till någon annan meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana hjälpmedel eller om sådana metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att användas vid terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § döms för utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (9 § terroristbrottslagen). En förutsättning för straffansvar är att gärningen har begåtts i avsikt att instruktionerna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet. Även den som tar del av sådana instruktioner i avsikt att använda dem för att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § ska dömas för utbildningsbrott.

Utbildningsbrottet tar sikte på att förmedla och ta del av specifika kunskaper i syfte att bl.a. terroristbrott ska begås. Som anges i promemorian är sådan utbildning som sker inom ramen för en terroristorganisation ett typexempel på deltagandebrottet. Regeringen delar promemorians bedömning att det inte finns något behov av att

kriminalisera utbildning i förhållande till deltagandebrottet eftersom utbildningsbrottet uttryckligen tar sikte på utbildning för terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet och finansieringsbrott.

Konsekvenser i andra författningar

I avsnitt 4.2.5 konstaterar regeringen att det inte behöver göras några författningsändringar för att brottet deltagande i en terroristorganisation ska omfattas av vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, lagen om sprängämnesprekursorer, tullagen, lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar, utlänningslagen och lagen om hemlig dataavläsning. Bestämmelserna i dessa författningar hänvisar till samtliga brott i terroristbrottslagen. Även de föreslagna ändringarna i detta avsnitt kommer därför att omfattas av bestämmelserna. Det finns inte anledning att göra några andra överväganden när det gäller de förslag till nykriminalisering som lämnas i detta avsnitt.

När det gäller finansieringsbrottet innebär regeringens förslag att straffbestämmelsen kompletteras med en hänvisning till deltagandebrottet. I 1 kap. 7 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns en definition av finansiering av terrorism som hänvisar till bestämmelsen om finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Också i lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande finns en hänvisning till den bestämmelsen och till försök till sådant brott. Därmed kommer även finansiering av terrorism i form av finansiering av deltagande i en terroristorganisation att omfattas av dessa bestämmelser, vilket är en önskvärd konsekvens.

Även när det gäller brottet offentlig uppmaning innebär regeringens förslag att straffbestämmelsen kompletteras med en hänvisning till deltagandebrottet. I 5 och 7 §§ lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor och 9 a kap. 3 § radio- och tv-lagen (2010:696) finns hänvisningar till bestämmelsen om offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Därmed kommer även offentlig uppmaning till terrorism i form av offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisation att omfattas av bestämmelserna, vilket är en önskvärd konsekvens. Också i 5 kap. 14 § radio- och tv-lagen finns en hänvisning till bestämmelsen om offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Tillämpningsområdet för bestämmelsen i 5 kap. 14 § radio- och tv-lagen är dock begränsat till innehåll som omfattas av artikel 6 i AV-direktivet i lydelsen enligt direktiv (EU) 2018/1808 som i sin tur hänvisar till artikel 5 i terrorismdirektivet. Av det följer att offentlig uppmaning till terrorism i form av offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisation inte kommer att omfattas av 5 kap. 14 § radio- och tv-lagen.

Regeringens bedömning: Svensk domstol bör ha domsrätt över brottet deltagande i en terroristorganisation oavsett var det har begåtts och av vem. Detsamma bör gälla brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och resa för terrorism, när något av dem avser deltagande i en terroristorganisation. Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar bedömningen eller har inga invändningar mot den. *Försvarshögskolan* uppger att rättsläget är oklart när det gäller om universell jurisdiktion kan tillämpas på brott såsom deltagande i en terroristorganisation, och inte bara terroristbrott, och att frågan hade behövt beaktas mer grundligt i utredningen. Liknande synpunkter framförs av *Stockholms universitet*.

Skälen för regeringens bedömning: I samband med införandet av terroristbrottslagen gjordes bedömningen att samtliga brott enligt den nya lagen ska omfattas av universell jurisdiktion, dvs. svensk domstol är behörig att döma över brotten oavsett var brotten begåtts och vem som har begått dem (prop. 2021/22:133 s. 148–152). Som redovisas i förarbetena bedömdes det vara möjligt att föreskriva universell jurisdiktion även i fall där det inte finns något internationellt åtagande som kräver det. De gärningar som nu föreslås omfattas av det straffbara området är sådana som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Det är fråga om kvalificerad brottslighet av sådan karaktär som det inte finns anledning att bedöma på något annat sätt än övriga brott i terroristbrottslagen i det här sammanhanget. Att svensk domstol ska ha universell jurisdiktion över deltagandebrottet är också något som *Lunds universitet* anser ligger i linje med övriga terroristrelaterade brott.

Regeringen föreslår i avsnitt 4.2.3 att deltagandebrottet ska införas i terroristbrottslagen. Regleringen om universell jurisdiktion i 2 kap. 3 § 6 f brottsbalken innehåller en generell hänvisning till brott som avses i den lagen. Någon lagändring behöver alltså inte göras för att regleringen även ska omfatta deltagandebrottet och de utvidgningar av befintliga brott som föreslås i avsnitt 5.

7 Användning av utredningsverktyg

Regeringens förslag: Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning ska få användas vid en förundersökning om deltagandebrott. Även undantaget från skyldigheten att underrätta den som är eller har varit misstänkt om att ett hemligt tvångsmedel använts ska gälla.

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska vara tillämplig på den grova graden av deltagandebrott.

Regeringens bedömning: Samma hemliga tvångsmedel bör få användas vid en förundersökning om brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och resa för terrorism, när något av dem avser deltagande i en terroristorganisation. Även undantaget från skyldigheten att underrätta den som är eller har varit misstänkt om att ett hemligt tvångsmedel använts bör gälla.

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott bör vara tillämplig på den grova graden av brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism och rekrytering till terrorism.

Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet bör vara tillämplig på deltagande i terroristorganisation, grovt brott, och den grova graden av brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism och rekrytering till terrorism, när något av dem avser deltagande i en terroristorganisation.

Några lagändringar behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag eller bedömning. *Säkerhetspolisen* välkomnar utredningens förslag och bedömningar. Myndigheten uppger att en utökad kriminalisering kan innebära en försämrad möjlighet för myndigheten att bedriva underrättelsearbete och att användningen av preventiva tvångsmedel och inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen är avgörande för att kompensera för en sådan försämring. *Attundatingsrätt* påpekar att ett främjanderekvisit förekommer i både det föreslagna deltagandebrottet och 1 § andra stycket lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Enligt tingsrätten uppkommer därmed frågan hur den senare bestämmelsen ska tillämpas vid brottslig verksamhet som innefattar grovt deltagandebrott. *Sveriges Television AB (SVT)* understryker vikten av att hemliga tvångsmedel inte används i förhållande till journalister på ett sätt som riskerar att avslöja källor. I de fall det i en pågående utredning eller förundersökning framgår att åtgärden riktas mot en journalist inom ramen för ett journalistiskt uppdrag, är det enligt SVT nödvändigt att säkerställa att de grundlagsfästa principerna om efterforskningsförbud och rätt till anonymitet upprätthålls. Enligt *Civil Rights Defenders* riskerar det föreslagna deltagandebrottets vida och otydliga tillämpningsområde leda till att en stor grupp människor blir föremål för intrång i privatlivet genom hemlig avlyssning eller andra tvångsmedel. Organisationen är kritisk till att utredningen föreslår att underrättelseskylldigheten enligt 27 kap. 31 och 32 §§ rättegångsbalken inte ska gälla för deltagandebrottet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Användning av hemliga tvångsmedel under en förundersökning

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. Vilka tvångsmedel som är tillgängliga styrs bl.a. av brottens straffskala. För vissa brott anges särskilt att tvångsmedlet i fråga ska vara tillämpligt.

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om vissa hemliga tvångsmedel, bl.a. 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. brott enligt terroristbrottslagen (27 kap. 18 § andra stycket 7, som 27 kap. 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. För dessa brott, med förstadier när det är kriminaliserat, kan även hemlig dataavläsning användas (4 § första stycket 2 och 3 lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning).

Enligt 27 kap. 31 § första stycket rättegångsbalken ska den som är eller har varit misstänkt för brott underrättas om sådan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning som han eller hon har utsatts för. Från huvudregeln finns i 33 § tredje stycket ett undantag från underrättelseskyldigheten. Det gäller bl.a. om förundersökningen angår brott som avses i 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen. Undantaget gäller också vid förundersökningar om försök, förberedelse eller stämpling till brotten. Motsvarande undantag gäller för hemlig dataavläsning genom en hänvisning i 28 § lagen om hemlig dataavläsning.

Skyddsregler av relevans för intrång i den personliga integriteten

Användande av hemliga tvångsmedel innebär en begränsning av vissa grundläggande rättigheter som tillförsäkras enskilda. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad bl.a. mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Därutöver är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Som framgår av 2 kap. 20 § första stycket och 21 § regeringsformen får skyddet enligt 6 § begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Även i Europakonventionen finns bestämmelser som måste beaktas när en utökad användning av tvångsmedel övervägs. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Den kan begränsas genom lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till exempelvis nationell säkerhet, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen måste alltså en avvägning ske mellan det intresse som motiverar användandet av hemliga tvångsmedel, dvs. behovet och nyttan av åtgärden, och det integritetsintrång som åtgärden innebär.

Användning av hemliga tvångsmedel under en förundersökning

Som framgår ovan är användning av hemliga tvångsmedel möjlig vid förundersökning gällande brotten i terroristbrottslagen. Den utvidgade kriminalisering som regeringen nu föreslår omfattar utöver det nya deltagandebrottet även brotten om finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa. Frågan är då om möjligheten till användning av tvångsmedel bör finnas i samma mån.

Vid bedömningen av om det är motiverat med utvidgade möjligheter till tvångsmedelsanvändning 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 användningen av de tvångsmedel det nu är fråga om kan innebära ett särskilt stort integritetsintrång för enskilda. Tvångsmedlen innebär att myndigheter inom ramen för en förundersökning kan inhämta känslig information om personers privatliv, bl.a. genom att avlyssna telefonsamtal eller genom att i realtid ta del av vad som sker på någons dator. Regleringen är till sin natur sådan att information även om personer som inte är misstänkta men som står i kontakt med någon misstänkt kan komma att samlas in. De intrång som följer av att tvångsmedlen tillämpas vid den föreslagna nykriminaliseringen är inte av annat slag än de intrång en tillämpning av tvångsmedlen i fråga generellt sett innebär.

Terrorism hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Det är därför angeläget att ingripa med krafttag mot denna allvarliga brottslighet. De ändringar som föreslås syftar till att förhindra terrorism, med andra ord ytterst samhällsfarlig brottslighet. Det är enligt regeringens bedömning ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Ett sätt att förebygga terroristattentat är att ingripa tidigt mot dem som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det vara svårt att avgöra om misstankarna avser t.ex. förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, utbildning för terrorism eller det nu föreslagna deltagandebrottet. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel bör därför så långt som möjligt vara desamma.

Personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet agerar ofta inom ramen för större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser. Som *Säkerhetspolisen* framhåller rör det sig alltså om svårutredd brottslighet som också är svår att upptäcka. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra brottsligheten. Regeringen anser därför att det finns behov av möjlighet till användning av hemliga tvångsmedel vid förundersökningar gällande den brottslighet som nu föreslås.

En tillämpning av tvångsmedlen på de nykriminaliserade gärningarna på sätt som promemorian föreslår innebär inte någon betydande ändring i

regelverket kring tvångsmedel. Med tanke på att tvångsmedel är möjliga att använda vid övriga brott enligt terroristbrottslagen är det naturligt att även deltagandebrottet omfattas. Övriga förslag gäller utvidgningar av befintliga brott på vilka tvångsmedlen redan är tillämpliga.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att förslagen inte begränsar skyddet för den personliga integriteten på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett dem och att förslagen även i övrigt är förenliga med regeringsformens och Europakonventionens krav. Enligt regeringens uppfattning kan den utökade möjligheten att använda tvångsmedel inte bara försvaras utan är en viktig konsekvens av de straffrättsliga förslagen. Det bör därför vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar gällande deltagandebrott. Som *Sveriges Television AB* påminner om är det vid sådan tvångsmedelsanvändning viktigt att säkerställa att de grundlagsfästa principerna om efterforskningsförbud och rätt till anonymitet upprätthålls (jfr propositionen De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation, prop. 2011/12:55 s. 122).

I promemorian föreslås att undantaget från underrättelseskyldigheten ska omfatta deltagandebrottet. *Civil Rights Defenders* är kritisk till förslaget och pekar på att underrättelseskyldigheten utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti. I likhet med vad som gäller redan kriminaliserade gärningar i terroristbrottslagen anser regeringen emellertid att undantaget från underrättelseskyldigheten bör omfatta även deltagandebrottet.

Regeringen föreslår därför att deltagandebrottet läggs till i rättegångsbalkens bestämmelse om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, som bestämmelserna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning hänvisar till. Motsvarande tillägg föreslås i bestämmelsen om undantag från underrättelseskyldighet.

Det som nu sagts om möjligheten att använda hemliga tvångsmedel och om undantaget från underrättelseskyldighet bör gälla även för de föreslagna utvidgningarna av brott som har samband med terrorism. Någon lagändring krävs inte för att dessa ska omfattas.

Användning av hemliga tvångsmedel i preventivt syfte

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 brottanmälningar. 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 lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning 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 och övriga brott enligt terroristbrottslagen som är grova.

Det finns alltså redan i dag möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för terroristbrott och grova brott som har samband med terrorism. Mot den bakgrunden och med beaktande av de skäl som anförs under föregående rubrik föreslår regeringen att preventivlagen, i samma utsträckning som när det gäller befintliga brott som har samband med terrorism, ska vara tillämplig när det gäller brottslig verksamhet som innefattar den grova graden av deltagandebrottet. Detsamma bör gälla i fråga om grova brott som har samband med terrorism och som föreslås få ett utvidgat tillämpningsområde. Någon lagändring krävs inte för att dessa ska omfattas.

När det gäller *Attunda tingsrätts* synpunkt i fråga om hur 1 § andra stycket preventivlagen ska tillämpas vid brottslig verksamhet som innefattar grovt deltagandebrott gör regeringen följande överväganden. Främjanderekvisitet i deltagandebrottet föreslås få en specifik innebörd, att någon genom sitt deltagande skapar förutsättningar för terroristorganisationen att växa eller verka, som skiljer sig från främjanderekvisitet i preventivlagens bestämmelse. Tillämpningsområdet för den senare bestämmelsen omfattar brottslig verksamhet som kan innefatta ett stort antal brott. Mot den bakgrunden anser regeringen inte, till skillnad från tingsrätten, att det finns anledning att se över 1 § andra stycket preventivlagen för att säkerställa att de olika främjandebegreppen tar sikte på samma sak. Regeringen ser inte heller att den nu föreslagna ändringen skulle begränsa det praktiska tillämpningsområdet för preventivlagsbestämmelsen.

Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (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 hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (2 § första stycket 1). Uppgifter får även hämtas in när det gäller vissa angivna brott, bl.a. grova brott enligt terroristbrottslagen (2 § första stycket 7).

Lagen innebär alltså redan en möjlighet att inhämta uppgifter när det gäller terroristbrott och grova brott som har samband med terrorism.

Samma möjlighet bör finnas för grovt deltagandebrott och grova brott som avser den utvidgade kriminaliseringen av andra brott som har samband med terrorism. Som framgår i avsnitt 4.2.2 föreslås att straffminimum för grovt deltagandebrott ska vara två år. Det grova deltagandebrottet kommer därför att omfattas av inhämtningslagen. Eftersom de befintliga grova brotten redan är uppräknade behövs inte heller i övrigt någon lagändring.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2023.
Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens utom vad gäller föreslaget datum för ikraftträdande. I promemorian föreslås att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget eller bedömningen, med undantag för *Lunds universitet* som anser att det kan frågas om det föreslagna datumet för ikraftträdande sätter onödig press på en lagberedning av god kvalitet med tanke på att ärendet är komplicerat och att en grundlagsändring först måste antas av riksdagen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den 1 januari 2023 trädde den grundlagsändring i kraft som möjliggör för lagstiftaren att införa en bredare kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation eller ett förbud mot terroristorganisationer. De nu föreslagna lagändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att det sker den 1 juni 2023.

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får ingen 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. En bestämmelse med samma innebörd finns även i artikel 7 i Europakonventionen. Det behövs alltså inte några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna.

När det gäller den föreslagna regleringen om tvångsmedel är utgångspunkten att sådana nya processrättsliga regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Det medför att de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna ska tillämpa de nya bestämmelserna även i ärenden som inlets innan de föreslagna bestämmelserna trätt i kraft. Det finns därför inte något behov av några övergångsregler för dessa kategorier av bestämmelser.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: De föreslagna ändringarna medför ökade kostnader för Säkerhetspolisen. Riksdagen har för 2023 anvisat medel för detta ändamål. För rättsväsendets övriga myndigheter medför förslagen inte några ökade kostnader som inte ryms inom befintliga anslag.

Promemorians bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian görs bedömningen att Säkerhetspolisens kostnadsökningar kan finansieras inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar bedömningen eller har inga invändningar mot den. *Göteborgs tingsrätt* betonar vikten av att beakta mindre kostnadskrävande reformer på aggregerad nivå. Det finns enligt tingsrätten annars en betydande risk att reformer som var för sig framstår som begränsade till sin omfattning sammantaget leder till en ökning av arbetsbelastningen på ett sätt som negativt påverkar möjligheten för domstolarna att klara sitt uppdrag. *Kriminalvården* framhåller att även om antalet personer som döms för aktuell brottslighet skulle bli lågt är den förväntade häktnings- och strafftiden för dessa lång. Det är, enligt myndigheten, också fråga om klienter som ur ett placerings- och säkerhetsmässigt perspektiv är resurskrävande. Även förslag som ger små ökningar av medelbeläggningen uppges sammantaget kunna komma att bli utmanande för myndighetens verksamhet. *Säkerhetspolisen* bedömer att lagstiftningen kommer kunna leda till ett ökat antal förundersökningar vilket kommer kräva ökad inhämtnings-, bearbetnings-, analys- och utredningskapacitet. Utöver egeninitierat brottsbekämpande arbete kommer, enligt myndigheten, med stor sannolikhet även begäran om rättslig hjälp att öka om lagstiftningen införs. Myndigheten delar inte bedömningen att kostnadsökningarna i nuläget kan hanteras inom befintliga anslag utan förslagen beräknas innebära en kostnadsökning med 40 miljoner kronor fördelat över hela ansvarskedjan inom myndigheten.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen lämnar förslag till dels en ny straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation, dels en utvidgning av det straffbara området när det gäller finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resor med anknytning till terrorism. Det föreslås också utökade möjligheter till viss tvångsmedelsanvändning.

Ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som den utvidgade kriminaliseringen och det utvidgade tillämpningsområdet för hemliga och preventiva tvångsmedel ger, innebär vissa ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter genom fler utredningar och lagföringar. När det gäller Säkerhetspolisen kan förslagen förväntas kräva ökad kapacitet och medföra kostnadsökningar som inte kan hanteras inom ramen för befintliga anslag. Medel för detta har tillförts i budgeten för 2023 (prop. 2022/23:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.10.2, bet. 2022/23:JuU1, rskr. 2022/23:85) genom att anslaget 1:2 Säkerhetspolisen ökas med tio miljoner kronor för 2023, tjugo miljoner kronor för 2024 och trettio miljoner kronor för 2025.

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

Regeringens bedömning: Förslaget att kriminalisera deltagande i terroristorganisation bör få viss avhållande effekt på sådant handlande. Likaså bör en utvidgning av det straffbara området när det gäller finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resor med anknytning till terrorism kunna ha en viss allmänpreventiv verkan. Förslagets förebyggande och avhållande effekter bedöms ge barn i en utsatt situation större möjligheter att få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda. Förslagen påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar bedömningen eller har inga invändningar mot den. Enligt *Säkerhetspolisen* kan förslagen få konsekvenser för myndighetens underrättelsearbete. *Civil Rights Defenders* anser att den nu föreslagna lagstiftningen sammantaget med den utveckling som skett på området de senaste åren kan uppfattas som symbolisk snarare än brottsreducerande. *Barnombudsmannen* och *Svenska kyrkan* efterlyser en fördjupad analys ur ett barnrättsperspektiv. Barnombudsmannen ser även behov av ett fördjupat resonemang kring att barn kan vara av särskilt intresse vid rekrytering in i terroristorganisationer och riskerar att utnyttjas.

Skälen för regeringens bedömning: En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende är 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 bedömningen att de förslag till utvidgning av det straffbara området som lämnas kan förväntas få en viss avhållande effekt.

Det ska samtidigt framhållas att *Säkerhetspolisen* påtalar att ett utvidgat straffansvar kan inverka negativt på myndighetens möjlighet att bedriva underrättelsearbete och att tillgången till tips och annan information som rör planerad brottslighet därmed kan minska. En utökad kriminalisering kan alltså innebära en försämrad möjlighet för *Säkerhetspolisen* att bedriva underrättelsearbete (jfr dock avsnitt 7 om användning av utredningsverktyg).

Barn som växer upp i kriminella miljöer är särskilt utsatta. *Svenska kyrkan* pekar på att barn som t.ex. under perioder vistas i eller i närheten av en terroristorganisation typiskt sett befinner sig i en mycket sårbar situation inte minst eftersom de generellt sett är beroende av vuxna. Enligt barnkonventionen ska staten göra allt som behövs för att skydda barnet, med hjälp av lagstiftning, administration och sociala skyddssystem. Vad som bedöms vara barnets bästa ska i första hand beaktas i alla åtgärder och

beslut som rör barn (artikel 3). Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som en helhet. De är odelbara och ömsesidigt förstärkande. 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 som nu lämnas kan som nämnts antas ha en såväl förebyggande som avhållande effekt på de beteenden som kriminaliseras. Det kan emellertid inte uteslutas att en kriminalisering av deltagande kan göra det attraktivt för terroristorganisationer att i större utsträckning rekrytera barn. I det sammanhanget kan noteras att rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet är straffbart. Samtidigt som förslagen kan innebära begränsningar av barnets rättigheter kan deras förebyggande och avhållande effekter bedömas ge barn i en utsatt situation större möjligheter att få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda.

De nu framlagda förslagen bedöms inte ha någon direkt påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)

4 a § För deltagande i en terroristorganisation döms den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen har varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Gärningen utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Paragrafen, som är ny, reglerar straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Av *första stycket* framgår att den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen döms för deltagande i en terroristorganisation. Den straffbara handlingen består i att delta i verksamheten i en terroristorganisation som definieras i 3 §.

Med ”deltar i verksamheten” avses här någon form av aktivitet i terroristorganisationens verksamhet. Att uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi är inte tillräckligt om det inte utgör propaganda. Inte heller att enbart befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation är straffbart. Att endast närvara vid ett evenemang anordnat av organisationen utgör inte heller ett sådant deltagande som avses i paragrafen.

För att det ska röra sig om deltagande i en terroristorganisation måste det finnas en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen. Omständigheter som visar på en sådan anknytning är t.ex. att någon har agerat på uppdrag av organisationen eller har ställt sig under den organisationens ledning. Andra exempel kan vara att personen har ställt sina tjänster till förfogande för en terroristorganisation, har svurit trohet till en organisation, har lämnat information, vägledning, material eller utrustning till organisationen eller har deltagit i utbildning eller träning anordnad av den. Mer tillfälliga eller begränsade kontakter med en terroristorganisation är normalt inte att betrakta som ett deltagande i terroristorganisationens verksamhet. Under vissa förutsättningar kan sådana kontakter vara straffbara som samröre med en terroristorganisation enligt 5 §. Undantagsvis kan en terroristorganisation ha formella medlemskap eller ett förfarande för att bli medlem. Att skaffa ett medlemskap eller att på annat sätt gå med i terroristorganisationen är också ett deltagande.

Ett deltagande i verksamheten hos en terroristorganisation som i huvudsak verkar i eller från utlandet kan också ske i Sverige eller i ett tredje land.

Straffbestämmelsen tar sikte på sådant deltagande som ingår som en naturlig och integrerad del i organisationens verksamhet. Deltagandet kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre terroristorganisationer kan verksamheten i allt väsentligt vara inriktad på att förbereda attentat, medan verksamheten i större terroristorganisationer kan vara av mer skiftande slag.

Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att exempelvis administrera bostäder och tillhandahålla utrustning och tjänster inom organisationen, sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är exempel på deltagande. Att ta hand om andra organisationsmedlemmars barn på ett sätt som är att likna vid daglig barnomsorg eller sköta uppgifter i deras hushåll kan omfattas av bestämmelsen. Detsamma gäller att bedriva undervisning för barngrupper. Att enbart ta hand om barn inom den egna familjen och sköta det egna hushållet utgör däremot inte ett deltagande i en terroristorganisationens verksamhet. Vidare kan deltagande i verksamheten ske genom att förse organisationen med information eller genom anskaffning eller underhåll

av t.ex. vapen eller annan utrustning. Rekrytering av deltagare till verksamheten eller förmedling av utbildning till andra, liksom olika aktiviteter som tar sikte på propaganda och publicitet och annan informationshantering kring verksamheten, t.ex. administration av digitala kanaler, är andra former av deltagande i verksamheten. Att ansvara eller på annat sätt vidta åtgärder för att finansiera verksamheten, utöver att lämna bidrag, eller att hantera organisationens ekonomiska medel är ytterligare exempel på deltagande i verksamheten. Att enbart lämna bidrag till en terroristorganisation torde dock i regel inte innebära ett deltagande i verksamheten, men kan i stället bestraffas enligt 6 §.

Det är inte nödvändigt att deltagandet tar sikte på organisationens brottsliga verksamhet för att det ska omfattas av bestämmelsen. Straffansvaret kan träffa alla former av aktivt deltagande i verksamheten, oavsett inom vilken del av verksamheten det sker.

Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av humanitära organisationer som agerar i överensstämmelse med de humanitära principerna om humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende kan aldrig anses innebära ett straffbart deltagande i verksamheten i en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen till godo. Det kan förekomma situationer där en terroristorganisation kontrollerar ett område där civilbefolkningen lider stor nöd och utsätts för svåra påfrestningar. I en sådan situation kan det vara svårt eller till och med omöjligt för en neutral, opartisk och oberoende humanitär organisation att verka utan att det sker med terroristorganisationens godkännande och på organisationens villkor. Det naturliga sättet att se på saken är att den som arbetar för en neutral, opartisk och oberoende humanitär organisation under sådana omständigheter deltar i den organisationens verksamhet och inte i terroristorganisationens verksamhet. På motsvarande sätt ska läkare och annan hälso- och sjukvårdspersonal som inom ramen för sina anställningar vid eller uppdrag för exempelvis ett sjukhus, som drivs fristående från en terroristorganisation, behandlar en medlem i en terroristorganisation inte enbart på grund av detta anses delta i den organisationens verksamhet.

Sjukvårdsuppgifter som utförs under väpnad konflikt faller normalt sett utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Under väpnad konflikt gäller den internationella humanitära rätten som innebär vissa särskilda skyldigheter och rättigheter för sjukvårdspersonal. Ingen ska under några omständigheter straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården (se artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I och artikel 10 i 1977 års tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna som även är ett uttryck för sedvanerätt). Vidare ska personer med uppgifter inom sjukvården inte tvingas utföra handlingar som strider mot medicinska etiska principer och inte heller tvingas avstå från handlingar som krävs i enlighet med dessa principer. Att under väpnad konflikt ge vård och behandling enligt medicinska etiska principer är med andra ord alltid tillåtet. Skulle en läkare som anslutit sig till en terroristorganisation under en väpnad konflikt utföra sjukvårdsuppgifter enligt medicinska etiska principer är själva sjukvårdsutförandet inte straffbart. Detsamma gäller annan hälso- och sjukvårdspersonal som assisterar läkaren. Bedömningen blir dock annorlunda om det inte råder väpnad konflikt eller

om läkaren i exemplet ovan inte tillämpar medicinska etiska principer. Trots att läkaren i exemplet ovan inte genom själva sjukvårdsutförandet enligt medicinska etiska principer gör sig skyldig till straffbart deltagande så faller själva anslutningen till organisationen inom straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Beträffande journalistisk verksamhet, som bedrivs fristående i förhållande till en terroristorganisation, gäller att så länge det handlar om ordinarie journalistiskt arbete som rapportering och dokumentation utgör detta inte ett deltagande i verksamheten. Om en journalist under ett uppdrag t.ex. endast uppehåller sig hos organisationen, talar med organisationsmedlemmar eller rapporterar inifrån en organisation faller detta utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Inte heller samråd och uppgörelser med organisationen utgör deltagande. Det som nu sagts gäller oavsett om den fristående journalistiska verksamheten är granskande eller inte liksom om den, inklusive resultatet av den, bedöms utgöra ett stöd för terroristorganisationen eller inte. Vissa journalistiska arbetsmetoder kan emellertid objektivt sett innebära ett deltagande i bestämmelsens mening men ändå under vissa förutsättningar inte utgöra brott. Se närmare under kommentaren till fjärde stycket. Inom det straffbara området faller däremot sådan journalistisk verksamhet som bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och som är en integrerad del av denna.

För att det ska vara ett straffbart deltagande krävs att deltagandet är ”ägnat att främja, stärka eller understödja” terroristorganisationen. Att främja organisationen innebär att genom deltagandet i organisationen skapa förutsättningar för den att växa eller verka. Att stärka organisationen innebär att genom deltagandet göra den mer effektiv eller slagkraftig. Att understödja organisationen innebär att genom deltagandet gynna, stödja eller på något annat sätt underlätta för den. Det handlar alltså inte bara om funktioner som är nödvändiga för att organisationen ska fungera. Även handlingar som underlättar för terroristorganisationen genom att medlemmar frigörs och kan ägna sig åt organisationens huvudverksamhet omfattas.

Åklagaren behöver inte visa att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom deltagandet har främjats, stärkts eller understötts. Deltagandet i verksamheten ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till terroristorganisationen på ett sådant sätt. Utrymmet för att anse att ett deltagande i en terroristorganisation inte faller in under det straffbara området är dock begränsat. I stort sett allt aktivt deltagande i en terroristorganisation får anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en terroristorganisation och som innebär ett deltagande i verksamheten. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen i det enskilda fallet. Gärningsmannen ska däremot ha haft uppsåt till de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Av *andra stycket* framgår att straffet för deltagande i en terroristorganisation är fängelse i högst fyra år. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken typ av terroristorganisation det rör sig om, de förhållanden under vilka ett deltagande

inleddes, gärningsmannens roll i organisationen, vilka uppgifter som har utförts och hur länge deltagandet har pågått. Eftersom deltagandet i verksamheten kan se olika ut beroende på vilken terroristorganisation det är fråga om, gärningsmannens roll och uppgifter samt hur länge deltagandet har pågått, kan straffvärdet för gärningen variera i avsevärd utsträckning. Det bör finnas ett utrymme att utnyttja den del av straffskalan som även omfattas av straffskalan för det grova brottet, dvs. fängelse i intervallet två till fyra år. Arten och omfattningen av deltagandet bör, i den utsträckning dessa omständigheter inte gör att gärningen ska bedömas som grovt brott, kunna göra att straffvärdet är sådant att den övre delen av straffskalan ska användas. Straffskärpande återfall (29 kap. 4 § brottsbalken) och överskjutande uppsåt (29 kap. 2 § 1 brottsbalken) är andra exempel.

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

Deltagandebrottet är ett s.k. perdurerande brott som fullbordas i och med att deltagandet inleds och pågår till dess att deltagandet upphör. Preskriptionsfristen för hela brottsperioden börjar löpa först när brottet upphör, t.ex. när deltagaren bryter kontakten med organisationen eller upphör med den verksamhet som innebär ett deltagande i terroristorganisationen.

I tredje stycket föreskrivs en särskild straffskala för brott som är att anse som grovt. Det anges även vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. De omständigheter som räknas upp tar sikte på deltagandet i verksamheten och i vilken omfattning deltagandet har främjat, stärkt eller understött terroristorganisationen och dess förmåga att begå terroristbrott. De uppräknade omständigheterna har det gemensamt att de kan sägas utgöra exempel på när brottet har varit av särskilt farlig art. Det finns också en viss överlappning mellan omständigheterna. Som en första kvalifikationsgrund anges att gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen. Den som har en nyckelroll som innebär möjlighet att påverka planering och utveckling i en terroristorganisation har typiskt sett en sådan central roll och bidrar till organisationen på ett sådant sätt att ansvar för grovt brott bör kunna komma i fråga. Exempelvis torde den som ansvarar för rekrytering, kommunikation, finansiering eller utbildning många gånger kunna anses ha en sådan central roll att brottet bör bedömas som grovt. Som en andra kvalifikationsgrund anges att deltagandet har varit ägnat att påtaglig bidra till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott. Det kan bland deltagarna i en terroristorganisation finnas personer med särskilda kunskaper, t.ex. när det gäller hantering av modern informationsteknologi, vapen eller konstruktion av explosiva anordningar, som typiskt sett påtagligt bidrar till organisationens förmåga att begå terroristbrottslighet, utan att personen kan sägas ha en central roll inom organisationen. Den tredje kvalifikationsgrunden tar sikte på gärningar som på annat sätt har varit av särskilt farlig art. En omständighet som typiskt sett måste anses göra ett deltagandebrott grovt är om deltagandet har skett inom ramen för en särskilt farlig terroristorganisation inom vilken det finns vilja och förmåga att begå upprepade fall av terroristbrott som innefattar fara för

flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Att delta i sådana terroristorganisationer utgör alltså exempel på ett deltagande av särskilt farlig art som vanligtvis bör göra att brottet bedöms som grovt. Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

I styckets sista mening finns en särskild straffskala om fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid om gärningsmannen har lett terroristorganisationen. Att leda har i detta avseende en snäv innebörd i jämförelse med begreppet central roll. Även om det inte behöver vara så att varje terroristgrupp endast har en ledare som kan bedömas vara ledande, kan antalet ledare per organisation inte vara mer än ett fåtal. Ledarskapet kan framgå av gruppens hierarki men ledandet i sig ska inte vara bundet till någon formell ställning utan snarare utgörs av faktisk verksamhet. Exempel på sådan är att ge avgörande order och anvisningar.

Enligt *fjärde stycket* ska gärningen inte utgöra brott om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Undantaget för ringa fall innebär att mer perifera gärningar, där straffansvar inte är motiverat, undantas från det straffbara området. Undantaget ger alltså en möjlighet att undvika orimliga resultat. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska alltid göras. Den omständigheten att deltagandet har varit av obetydligt slag kan göra att gärningen bedöms som ringa. Ett exempel på detta kan vara att någon under mycket kort tid varit närvarande hos en terroristorganisation och vid något enstaka tillfälle hjälpt till med att laga mat eller resa ett tält. Att gärningen i endast obetydlig utsträckning kan anses ha varit ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen kan också vara en omständighet som gör att gärningen kan bedömas som ringa. Det kan handla om t.ex. humanitär verksamhet som i och för sig bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och som i någon mån får anses vara ägnad att främja organisationen genom att underlätta för den att verka i ett visst område, men där såväl det huvudsakliga syftet som effekten med gärningen har varit av uppenbart humanitärt slag.

Undantaget för gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga ger ytterligare möjlighet att undvika orimliga resultat. Det avser vissa deltagandegärningar som objektivt visserligen är ägnade att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen och inte kan anses ringa men som ändå inte bör föranleda straffansvar eftersom den som deltar kan anses ha haft ett berättigat intresse av att göra detta. Bedömningen av om gärningen är försvarlig ska göras utifrån en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska det intresse som ligger bakom gärningen vägas mot de skyddsintressen som kriminaliseringen vilar på. Det ska alltså inom ramen för försvarlighetsundantaget inte prövas om det är försvarligt för organisationen att ägna sig åt terroristbrott och utifrån det avgöra om deltagandegärningen är försvarlig. Försvarliga gärningar kan utgöras exempelvis av handlingar som utgör ett led i vissa journalistiska metoder. En journalist som inom ramen för ett uppdrag wallraffar i en terroristorganisation kan behöva genomföra vissa stödjande gärningar som att laga mat och utföra transporter för att kunna genomföra sitt uppdrag. Ett annat exempel är en journalist som infiltrerar en terroristorganisation

via nätforum och som kan behöva visa lojalitet genom att utföra vissa handlingar för att kunna kvalificera sig som medlem och därigenom kunna få del av information. Sådana gärningar är objektivt ägnade att främja organisationen men kan med hänsyn till omständigheterna vara försvarliga. Att t.ex. använda vapen, misshandla någon eller framföra olaga hot och undkomma straffansvar med hänvisning till att detta är nödvändigt för att bedriva wallraffande journalistik eller granskning av organisationen är däremot som utgångspunkt inte möjligt (jfr rättsfallet NJA 2015 s. 45).

Ett annat exempel som bestämmelsen avser att träffa är att en terroristorganisation kontrollerar ett område och upprätthåller statsbärande funktioner. Om exempelvis en anställd inom offentlig förvaltning under de omständigheterna fortsätter att utföra sitt yrke på sin tidigare arbetsplats under den nya regimen för att han eller hon inte har något annat alternativ bör det kunna träffas av undantaget trots att arbetet kan främja terroristorganisationen. Under långdragna konflikter kan det även bli aktuellt att inte bara fortsätta utföra sitt yrke på sin tidigare arbetsplats utan även att söka annan anställning för att klara sitt eget uppehälle. Även om man därigenom kan anses främja organisationen skulle det, utifrån arbetsuppgifternas karaktär, kunna utgöra ett försvarligt agerande som skulle kunna träffas av undantaget.

Vid tillämpningen av försvarlighetsundantaget kan bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken ge viss ledning. Deltagande under omständigheter som inte lever upp till men är snarlika de som förekommer i de bestämmelserna skulle kunna falla under undantaget. Även ansvarsfrihetsgrunden social adekvans kan ge viss ledning vid tillämpningen.

Åklagaren har bevisbördan för att omständigheterna inte är sådana att gärningen inte utgör brott till följd av att gärningen är försvarlig. Ett blankt påstående om att gärningen skett i försvarligt syfte, som inte kompletteras med uppgifter som beskriver de omständigheter som påstås göra gärningen försvarlig, bör dock kunna lämnas utan avseende.

Frågan om huruvida en person, som inom ramen för sitt deltagande i en terroristorganisation även har begått andra straffbara gärningar, ska dömas för ett eller flera brott får avgöras med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens. En person som inom ramen för sitt deltagande har gjort sig skyldig till exempelvis misshandel, stöld eller narkotikasmuggling bör normalt dömas i konkurrens för deltagandebrottet och de andra brotten. Att deltagandet har innefattat annan brottslighet kan självfallet påverka straffvärdet av deltagandet, men samma omständigheter ska inte beaktas flera gånger vid bedömningen av straffvärdet. Resultatet bör bli detsamma när det gäller någon som inom ramen för sitt deltagande har gjort sig skyldig till något enstaka fall av finansiering, offentlig uppmaning eller rekrytering. Om det rör sig om flera fall av finansiering, offentlig uppmaning eller rekrytering kan detta emellertid vara en omständighet som gör att deltagandebrottet bör bedömas som grovt. I ett sådant fall bör i regel endast dömas för det grova deltagandebrottet. På samma sätt kan ett fullbordat terroristbrott konsumera ett deltagandebrott. Eftersom deltagandebrottet kan pågå under mycket lång tid kan det dock i det enskilda fallet finnas skäl att döma i konkurrens för terroristbrott och deltagande i en terroristorganisation. Ett exempel på en sådan situation kan vara att

någon under lång tid deltagit i en terroristorganisation och inom ramen för detta i mycket begränsad utsträckning medverkat till ett terroristbrott. Däremot kan t.ex. upprepade fall av exempelvis misshandel leda till att deltagandet bedöms som grovt, men det bör ändå dömas i konkurrens för grovt deltagandebrott och upprepade fall av misshandel eftersom dessa straffbud har olika skyddsintressen. Om deltagandet avser en terroristorganisation som är föremål för internationella sanktioner torde viss befattning med sådan utrustning som nämns i samröresbrottet 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 deltagandebestämmelsen och brott mot sanktionslagen.

5 § För *samröre med en terroristorganisation* döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som, *i annat fall än som avses i 4 a §*,

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.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Gärningen utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Paragrafen reglerar straffansvar för samröre med en terroristorganisation. Paragrafen utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelsen ska omfatta den som utan att delta i en terroristorganisation har samröre med en terroristorganisation. Genom ändringen framgår det uttryckligen att straffbestämmelsen är subsidiär i förhållande till 4 a §. Gärningar som omfattas av samröresbrottet kommer att kunna utgöra deltagandebrott. Bestämmelsen ska alltså inte tillämpas om det finns förutsättningar att döma för deltagande i en terroristorganisation. Som en följd av att bestämmelsen inte längre ska tillämpas i vissa fall blir den i första hand tillämplig på stödjande gärningar från personer utanför organisationen, som inte innebär ett deltagande, men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott. Det kan alltså t.ex. vara sådan befattning och upplåtelse som sker mot ersättning eller kompensation av något slag, även om det sistnämnda inte är nödvändigt för ansvar. Att befattningen eller upplåtelsen inte sker mot ersättning bör däremot många gånger kunna ses som en indikation på att det handlar om deltagande i terroristorganisation eller finansiering av terrorism enligt 6 §.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att gärningen inte ska utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Ledning för hur bestämmelsen ska tillämpas kan hämtas från författningskommentaren till 4 a §, som innehåller motsvarande undantag.

6 § För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a eller 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning,

3. har avsett betydande värde, eller

4. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

Paragrafen reglerar straffansvar för finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Första stycket 1 b ändras så att även finansiering av deltagande i en terroristorganisation kriminaliseras. För straffansvar räcker det att egendomen är avsedd att användas för deltagande i en terroristorganisation. Den behöver alltså inte vara avsedd att användas för något brott som terroristorganisationen begår. 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 deltagande i en terroristorganisation. Finansieringen kan ta sikte på att möjliggöra ett framtida deltagande i en terroristorganisation eller på att upprätthålla ett pågående deltagande. Detta kan ske genom att t.ex. tillhandahålla medel för uppehälle eller utrustning. En person som deltar i en terroristorganisation kan många gånger även göra sig skyldig till terroristbrott eller försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. I sådant fall skulle i princip även ansvar enligt andra uppräknade bestämmelser i stycket aktualiseras. Avgörande för vilken bestämmelse som då ska tillämpas blir i sådant fall finansiärens avsikt eller vetskap om vad egendomen ska användas till. Om avsikten endast omfattar finansiering av deltagande i en terroristorganisation är det finansiering av terrorism i förhållande till 4 a § som ska tillämpas. Är finansieringen inriktad på deltagande i en terroristorganisation ska brottet rubriceras finansiering av terrorism.

7 § För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i *någon* av 4 a–6 §§ eller 8–10 §§.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,
 2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller
 3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.
- Ringa fall utgör inte brott.

Paragrafen reglerar straffansvar för offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Första stycket ändras så att paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till deltagande i en terroristorganisation. För straffansvar är det tillräckligt att en uppmaning tar sikte på deltagande i en terroristorganisation. Är uppmaningen inriktad på deltagande i en terroristorganisation ska brottet rubriceras offentlig uppmaning till terrorism.

8 § För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller
2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i *någon av 4 a–6 §§*.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,
 2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller
 3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.
- Ringa fall utgör inte brott.

Paragrafen reglerar straffansvar för rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Första stycket 2 ändras så att paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även rekrytering till deltagande i en terroristorganisation. Förutsättningarna för ansvar enligt det utvidgade tillämpningsområdet är att gärningsmannen söker förmå någon annan, utan att det utgör offentlig uppmaning, att delta i en terroristorganisation. För straffansvar är det tillräckligt att åtgärden tar sikte på deltagande i en terroristorganisation. Är rekryteringen inriktad på deltagande i en terroristorganisation ska brottet rubriceras rekrytering till terrorism.

10 § För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 4 a, 5 eller 9 §.

Straffet är fängelse i högst två år.

Ringa fall utgör inte brott.

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

Paragrafen reglerar straffansvar för resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Första stycket 2 ändras så att paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att delta i en terroristorganisation. För straffansvar är det tillräckligt att en resa sker eller påbörjas i avsikt att delta i en terroristorganisation. Är resan inriktad på deltagande i en terroristorganisation ska brottet rubriceras resa för terrorism.

11 § Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i *någon av 4 a–6 §§* döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för försök, förberedelse, stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1.

Andra mening ändras så att bestämmelsen även omfattar brottet deltagande i en terroristorganisation, vilket innebär att försök till deltagande i en terroristorganisation kriminaliseras. Ett exempel på försök till deltagande i en terroristorganisation kan vara att bege sig till en terroristorganisation för att ansluta sig till dess verksamhet, för att väl på plats få besked om att man inte är välkommen i organisationen. Ett annat exempel är att någon försöker men misslyckas med någon form av test, prov eller initieringsrit som har ställts upp av en terroristorganisation som en förutsättning för att bli accepterad som deltagare.

10.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap.

18 § Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
3. 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,
4. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot

främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makt räknning,

7. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation*, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

Paragrafen innehåller en definition av tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation samt en uppräkningslista av vid vilka brott tvångsmedlet får användas. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I *andra stycket* ändras *punkt 7*. Ändringen innebär att brottet deltagande i en terroristorganisation omfattas av bestämmelsen. I och med att finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa kriminaliseras i förhållande till deltagandebrottet så förändras tillämpningsområdet för förevarande paragraf i motsvarande mån.

33 § Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makt räknning,

6. brott som avses i 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Paragrafen reglerar i vilka fall en underrättelse enligt 31 §, som innehåller bestämmelser om underrättelse när ett hemligt tvångsmedel har använts, får skjutas upp eller underlåtas. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I *tredje stycket* ändras *punkt 6*. Ändringen innebär att brottet deltagande i en terroristorganisation omfattas av bestämmelsen. I och med att finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa kriminaliseras i förhållande till deltagandebrottet så förändras tillämpningsområdet för förevarande paragraf i motsvarande mån.

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

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 flygplatssabotage 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, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, 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, 6 a, 6 b eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, 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, *deltagande i en terroristorganisation*, *grovt brott*, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 4 a § *tredje stycket*, 5 § *tredje stycket*, 6 § *tredje stycket*, 7 § *tredje stycket*, 8 § *tredje stycket* eller 9 § *tredje stycket* terroristbrottslagen (2022:666), 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 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.

Paragrafen anger de typer av brottslig verksamhet vid vilka det enligt lagen ska vara tillåtet att använda vissa tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I *första stycket* ändras *punkt 6*. Ändringen innebär att deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, omfattas av bestämmelsen. I och med att finansiering, offentlig uppmaning och rekrytering kriminaliseras i förhållande till deltagandebrottet så förändras tillämpningsområdet för förevarande paragraf i motsvarande mån. Prop. 2022/23:73

Sammanfattning av departementspromemorian Straff för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2022:6)

Utredaren har haft i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

I promemorian görs inledningsvis bedömningen att en kriminalisering skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation och att det föreligger ett behov av en sådan kriminalisering. Behovet motiverar även att möjligheten att begränsa föreningsfriheten utnyttjas.

Därför föreslås en ny straffbestämmelse i terroristbrottslagen (2022:000) som omfattar den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Straffet för deltagande i en terroristorganisation ska vara fängelse i högst fyra år.

Om deltagandebrottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Innebär gärningen att gärningsmannen har lett terroristorganisationen ska straffet vara fängelse lägst två och högst femton år.

Bestämmelsen innefattar även ett undantag som innebär att en gärning inte ska utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Detta innebär att vissa gärningar som objektivt framstår som ett deltagande inte är straffbara. Exempel på gärningar som kan bli aktuella för undantaget är vissa journalistiska metoder – t.ex. att wallraffa, situationer där det saknas alternativ till verksamhet som objektivt stöder en terroristorganisation och sjukvård som bedrivs i enlighet med den internationella humanitära rätten.

Förslaget föranleder även ett förslag till ändring av straffbestämmelsen för samröre med en terroristorganisation, vilken tydliggör att det brottet ska vara subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet. Det föreslås även att ett försvarlighetsundantag införs i bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation.

Straffansvaret för flera andra brott som har samband med terrorism föreslås även utvidgas med anledning av deltagandebrottet. Det ska vara straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samt att resa utomlands i avsikt att delta i en terroristorganisation. Det ska vidare vara straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisation. Det ska även vara straffbart att finansiera offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande samt att finansiera en resa i syfte att delta i en terroristorganisation.

Svensk domstol ska, i likhet med vad som föreslås gälla för övriga terrorismrelaterade brott, ha universell jurisdiktion över brottet deltagande i en terroristorganisation. Detsamma ska gälla offentlig uppmaning till deltagandebrottet, rekrytering till deltagandebrottet, resa i syfte att delta i en terroristorganisation och finansiering av deltagandebrottet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning ska få användas vid en förundersökning avseende deltagandebrottet. Även undantaget från skyldigheten att underrätta den som är eller har varit misstänkt om att ett hemligt tvångsmedel använts ska gälla.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska vara tillämpliga på grovt deltagandebrott.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om terroristbrottslagen (2022:000)
dels att 5–8 §§, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

4 a §

För deltagande i en terroristorganisation döms den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Innebär gärningen att gärningsmannen har lett terroristorganisationen döms till fängelse i lägst två och högst femton år.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

*Lydelse enligt prop. 2021/22:133
En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning*

Föreslagen lydelse

5 §

För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation och inte är att bedöma som deltagande enligt 4 a §, 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.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

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.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

6 §

För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a §, 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning,

3. har avsett betydande värde, eller

4. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

7 §

För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 § eller någon av 8–10 §§.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

8 §

För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 §.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a, 5 eller 6 §.

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.
Ringa fall utgör inte brott.

Prop. 2022/23:73
Bilaga 2

10 §

För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 5 eller 9 §.

Straffet är fängelse i högst två år.

Ringa fall utgör inte brott.

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

För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 4 a, 5 eller 9 §.

11 §

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 5 eller 6 § döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 4 a, 5 eller 6 § döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18 och 33 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:133 Föreslagen lydelse
En samlad straffrättslig terrorism-
lagstiftning

27 kap.

18 §¹

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

4. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

5. högförräderi, krigsanstiften, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

7. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

7. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation*, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller

¹ **Anmärkning:** Ändring av 27 kap. 18 § har också föreslagits i propositionen Modernare regler för användningen av tvångsmedel (prop. 2021/22:119).

enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § resa för terrorism eller särskilt terroristbrottslagen (2022:000), allvarlig brottslighet enligt 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:000),

Prop. 2022/23:73
Bilaga 2

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

33 §²

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

6. brott som avses i 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:000), eller

6. brott som avses i 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:000), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

² **Anmärkning:** Ändring av 27 kap. 33 § har också föreslagits i propositionen Utlandsspioneri (prop. 2021/22:55).

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

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

Lydelse enligt prop. 2021/22:133 Föreslagen lydelse
En samlad straffrättslig terrorism-
lagstiftning

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 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, 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, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje
6. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 4 a § tredje*

¹ **Anmärkning:** Ändring av 1 § har också föreslagits i propositionen Utlandsspioneri (prop. 2021/22:55).

stycket terroristbrottslagen *stycket*, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:000), eller

Prop. 2022/23:73
Bilaga 2

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 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 juli 2023.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Amnesty International, Attunda tingsrätt, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Finansbolagens Förening, Finansinspektionen, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Försvarets radioanstalt, Försvvarshögskolan, Försvvarsmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kriminalvården, Kustbevakningen, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, Sparbankernas Riksförbund, Statens institutionsstyrelse, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svea hovrätt, Svenska Journalistförbundet, Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) och Åklagarmyndigheten.

Riksdagens ombudsmän, Svenska Bankföreningen och Sveriges Kommuner och Regioner har angett att de avstår från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande. Allmänhetens Medicombudsman och Mediernas Etiknämnd, Läkare Utan Gränser, Publicistklubben, Rädda Barnen, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska FN-förbundet, TV4 AB och Utgivarna.

Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666)

Härigenom föreskrivs i fråga om terroristbrottslagen (2022:666)
dels att 5–8, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

För deltagande i en terroristorganisation döms den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningsmannen lett terroristorganisationen döms i stället till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

En gärning utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

5 §

För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som, i annat fall än som avses i 4 a §,

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.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

En gärning utgör inte brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

6 §

För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a eller 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning,

3. har avsett betydande värde, eller

4. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

7 §

För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt

För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt

allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 § eller någon av 8–10 §§.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4 a–6 §§ eller 8–10 §§.

Prop. 2022/23:73

Bilaga 4

8 §

För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 §.

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4 a–6 §§.

Straffet är fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

10 §

För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 5 eller 9 §.

2. begå brott som avses i 4 a, 5 eller 9 §.

Straffet är fängelse i högst två år.

Ringa fall utgör inte brott.

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

11 §

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till

Prop. 2022/23:73
Bilaga 4

ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 5 *eller* 6 § döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i *någon* av 4 a–6 §§ döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2023.

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18 och 33 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

18 §¹

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. 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,

4. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

7. terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

7. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation*, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

¹ Senaste lydelse 2022:1520.

Anmärkning: Ändring av 27 kap. 18 § har också föreslagits i propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53).

enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § enligt 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 §
terroristbrottslagen (2022:666), terroristbrottslagen (2022:666),

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

33 §²

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6 a, 6 b, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

6. brott som avses i 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller 6. brott som avses i 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2023.

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

Prop. 2022/23:73
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott 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, utlandsspioneri, grovt utlandsspioneri, 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, 6 a, 6 b eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,
5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, 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, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket

6. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 4 a § tredje*

¹ Senaste lydelse 2022:1521.

Anmärkning: Ändring av 1 § har också föreslagits i propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53).

terroristbrottslagen (2022:666), *stycket*, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:666),
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 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 juni 2023.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-03-01

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation

Enligt en lagrådsremiss den 2 februari 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:666),
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Johan Hilmertz.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslagen i remissen

I lagrådsremissen föreslår regeringen att det ska införas ett nytt brott i terroristbrottslagen, deltagande i en terroristorganisation. Enligt lagförslaget ska det bli straffbart att delta i verksamheten i en terroristorganisation om det sker på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen, allt i den mån som gärningen inte är ringa eller med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Med terroristorganisation avses enligt 3 § i lagen en sammanslutning av personer som ”begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott”.

Vad som utgör terroristbrott är i sin tur angivet i 4 §:

För *terroristbrott* döms den som begår eller försöker begå ett uppsåtligt brott om

1. gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, och
2. gärningen begås i avsikt att
 - a) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning,
 - b) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
 - c) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

För att förstå vad som föreslås bli kriminaliserat som ett deltagandebrott måste man alltså först göra klart för sig vad som är ett terroristbrott. Därefter får man undersöka om den aktuella organisationen är en terrorist-

organisation. Sedan måste man ta ställning till vad som menas med ett deltagande i organisationens verksamhet. Slutligen ska man avgöra om gärningen var ringa eller med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

Förslagen i remissen innebär att också försök till det nya deltagandebrottet ska kriminaliseras. Det ska även bli straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisation, att offentligt uppmana till deltagande, att rekrytera till deltagande och att resa utomlands i avsikt att delta i en terroristorganisation.

Svensk domstol föreslås få domsrätt över det nya brottet oavsett var det har begåtts och av vem.

Lagändringarna föreslås börja gälla den 1 juni 2023.

Lagstiftningshistoriken

I svensk rätt finns det en omfattande kriminalisering av gärningar med anknytning till terrorism. Någon samlad redovisning av redan genomförd lagstiftning görs emellertid inte i remissen. En redogörelse för lagstiftningshistoriken finns däremot i den tidigare propositionen En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning (2021/22:133). Lagrådet återger här huvudlinjerna i den framställningen.

Mot bakgrund av bl.a. händelserna i Förenta staterna den 11 september 2001 togs internationella initiativ för att specifikt kriminalisera den typ av brottslighet som begås inom ramen för terroristorganisationer. I Sverige ledde detta till att tre olika lagar infördes: lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Terroristbrottslagen infördes i syfte att genomföra EU:s rambeslut från år 2002 om bekämpande av terrorism (terrorisrambeslutet). Det rambeslutet ändrades år 2008. För att genomföra ändringen och även Europarådets konvention från år 2005 om förebyggande av terrorism (terroris-konventionen) infördes rekryteringslagen.

Straffansvaret enligt rekryteringslagen utvidgades år 2016 i syfte att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Även finansieringslagen har ändrats med anledning av resolutionen. Den har dessutom ändrats med anledning av ändringar i ett annat internationellt dokument (Financial Action Task Force's standarder).

Terrorisrambeslutet ersattes år 2017 av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism (terrorismdirektivet). Enligt terrorismdirektivet (artikel 4) ska medlemsstaterna straffbelägga uppsåtliga gärningar som består i att leda eller delta i en terroristgrupps verksamhet – inbegripet att förse den med information eller materiella resurser eller att bidra med någon form av finansiering av dess verksamhet – med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet.

De tre terrorismlagarna ändrades år 2018, huvudsakligen i syfte att genomföra terrorismdirektivet och tilläggsprotokollet från år 2015 till

terrorismkonventionen. Ändringarna innebar bl.a. att nästan alla straffbestämmelserna i lagarna utvidgades.

Till följd av ett nationellt initiativ infördes år 2020 i rekryteringslagen ett särskilt straffansvar för den som har visst samröre med en terroristorganisation. Det blev samtidigt straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till sådant samröre samt att resa utomlands i avsikt att ha samröre. Försök till brottet kriminaliserades också. Vidare infördes i finansieringslagen straffansvar för den som finansierar ett samröre med en terroristorganisation.

Straffansvaret för brott med anknytning till terrorism blev alltså efter hand alltmer omfattande. Att reglerna hade kommit att placeras i olika lagar gjorde det emellertid svårt att överblicka lagstiftningens omfattning. I syfte att öka överskådligheten sammanfördes de tre lagarna år 2022 till en ny och sammanhållen terroristbrottslag. Då gjordes även vissa materiella förändringar av lagstiftningen. (Se prop. 2021/22:133.)

I en lagrådsremiss den 28 februari 2019 föreslog regeringen att det skulle införas ett straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. I den remissen fanns även ett förslag till samröresbrott. Regeringen hade då gjort bedömningen att deltagande i en terroristorganisations verksamhet behövde straffbeläggas och att en sådan kriminalisering inte innebar en otillåten begränsning av den grundlagskyddade föreningsfriheten.

Lagrådet bedömde emellertid i sitt yttrande den 20 mars 2019 att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslogs skulle innebära en begränsning av den i regeringsformen skyddade föreningsfriheten. Lagrådet konstaterade att frågan, om det fanns förutsättningar för att begränsa föreningsfriheten enligt 2 kap. regeringsformen, inte hade aktualiserats i lagrådsremissen och ansåg sig inte kunna tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning.

Regeringen gick då inte vidare med förslaget. I stället infördes det tidigare nämnda ansvaret för samröre med en terroristorganisation. I förarbetena till den lagstiftningen uttalade regeringen att det fortsatt fanns en risk för att Sverige – utan en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation – kunde uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer (se prop. 2019/20:36 s. 16).

Nästa steg från regeringens sida blev därför att initiera ett lagstiftningsärende om ändring i regeringsformens reglering i 2 kap. 24 § andra stycket av förutsättningarna för att föreningsfriheten ska få begränsas. Ändringen, som inte var föremål för granskning av Lagrådet, genomfördes den 1 januari 2023. Den nya lydelsen av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen är denna:

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. [Lagändringen år 2023 är här kursiverad.]

Parallellt med det lagstiftningsärendet arbetade en utredning som hade fått i uppdrag att lämna förslag om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Utredningens förslag lämnades i departementspromemorian Straff för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2022:6). De förslag till lagändringar som nu har underställts Lagrådet för granskning är grundade på utredningsförslaget.

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten

Efter den ändring av regeringsformen som har redovisats i det föregående finns det utrymme för att införa en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation om ett sådant behov skulle finnas. En sådan straffbestämmelse får emellertid inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en del av folkstyrelsens grundvalar (jfr 2 kap. 21 § regeringsformen).

Lagrådet har att granska bl.a. om den föreslagna bestämmelsen om ett deltagandebrott är godtagbar sett i ett grundlagsperspektiv. Det som närmast kan ifrågasättas är om det är nödvändigt att införa bestämmelsen för att terrorismbrottslighet ska kunna motverkas i enlighet med vad regeringen har tänkt sig. I det sammanhanget måste ju beaktas att det i terrorismbrottslagen, inte minst genom samröresbrottet och genom olika former av medverkan till terrorismbrottslighet, redan finns en omfattande straffrättslig reglering av sådant som kan falla under det föreslagna deltagandebrottet. Det kan diskuteras om en sådan ny straffbestämmelse som föreslås skulle vara ett – som det sägs i remissen – effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i terroristorganisationer.

Behovet av ett deltagandebrott

I remissen sägs att det finns ett behov av en ny straffbestämmelse som tar sikte på deltagande i en terroristorganisation. Regeringen motiverar detta med att terrorism är ett omfattande samhällsproblem och att det finns straffvärda former av deltagande i en terroristorganisation som inte är kriminaliserade.

Det är att märka att regeringen inte hänvisar till artikel 4 i terrorismdirektivet för att motivera behovet av ett deltagandebrott. Detta har, som Lagrådet förstår det, sin grund i att regeringen anser att de lagstiftningsåtgärder som tidigare har vidtagits innebär att terrorismdirektivet har genomförts i tillräcklig utsträckning i svensk rätt.

Enligt Lagrådets uppfattning finns det fog för regeringens hållning. Skäl talar alltså för att det inte är nödvändigt att införa en särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation för att terrorismdirektivet ska ha genomförts fullt ut i svensk rätt. Då blir frågan, om det är motiverat att gå längre i straffbeläggandet av terrorismrelaterade gärningar än som anges i direktivet. Som framgår av remissen anser regeringen det och i grund och botten är det en politisk fråga.

Lagrådet ska emellertid inte bara yttra sig över hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna utan även över hur det förhåller sig till rättsordningen i övrigt, hur det förhåller sig till rättssäkerhetens krav och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen. Resultatet av Lagrådets

granskning kan därmed få betydelse när det ska avgöras, om skälen för ett straffbeläggande av deltagande i en terroristorganisation väger tyngre än de motskäl som kan finnas. Något som då särskilt bör beaktas är om avgränsningen av det straffbelagda området kan göras på ett godtagbart sätt.

Avgränsningen av det straffbelagda området

Förslaget till deltagandebrott riktar sig mot ett "deltagande i verksamheten" i en terroristorganisation. Bestämmelsen är öppet formulerad; i lagtexten anges inte några särskilda krav på att deltagandet i verksamheten ska ha varit av visst slag utan det räcker med att det har varit ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Den öppna skrivningen kan vara ett problem med tanke på legalitetsprincipen. Med hänsyn till de många olika slag av terroristverksamhet som kan förekomma och de skilda organisatoriska former som den kan förekomma i får dock en förhållandevis oprecis beskrivning av vad ett straffbart deltagande i en terroristorganisations verksamhet består i accepteras. Det ges också viss vägledning i remisstexten i fråga om vad som kan utgöra ett deltagande.

Lagrådet vill emellertid i detta sammanhang problematisera att bestämningen av vad som utgör ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet nödvändigtvis kommer att koppla till vad en sammanslutning av personer är, såsom detta uttryck redan har bestämts i 3 §. Det kan vara en juridisk person eller en "mer eller mindre" varaktig persongruppering eller ett nätverk (se t.ex. prop. 2015/16:113 s. 54). Som framgått av det föregående ska det också bedömas om sammanslutningen begår eller försöker begå uppsåtliga brott som medför viss närmare angiven fara. Därutöver ska en viss avsikt med brottsligheten föreligga. Genom valet av tempus i ordet "begår" rör det sig om en brottslighet som är perdurerande eller som kan förväntas i en framtid, låt vara att tidigare begångna brott kan få betydelse för bedömningen att det rör sig om en terroristorganisation. En framåtriktad bedömningsmetod av det här slaget kan var problematisk sett ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

En enskild person i ett nätverk kan givetvis begå t.ex. våldsbrott med ett terroriststyfte. Frågan är emellertid hur gärningspersonens brott blir en del i en organiserad verksamhet. För deltagandebrottet krävs också ett ställningstagande till vad som fordras för att andra organisationsdeltagare ska kunna knytas till gärningspersonens brottslighet på så sätt att de ska anses ha deltagit i en verksamhet. Tanken kan vara att kriminalisera deltagande i en organisation där ett flertal av medlemmarna återkommande begår eller planerar terroristbrott. Men tanken kan också vara att det är tillräckligt om de flesta personerna i sammanslutningen sympatiserar med de brott som några få personer i den begår. Kanske kan detta uttryckas så, att det klandervärda är att delta i en sammanslutning vars gemensamma ideologi bygger på att terroristbrott är ett acceptabelt medel för att nå vissa samhällliga mål (jfr s. 28 i remissen). Det är önskvärt att det klargörs vilken av dessa tankegångar som den föreslagna kriminaliseringen bygger på eller om det finns någon annan grundläggande idé bakom den.

Ytterligare en svårighet kan tillstöta om personerna i organisationen eller nätverket har olika inriktningar, t.ex. om några personer bildar en politisk gren så att den framstår som ett separat nätverk men som ändå

tycks ingå i en större organisation där terroristbrott begås eller planeras. (Jfr prop. 2019/20:36 s. 63.) Personerna eftersträvar kanske samma mål, men de använder olika medel för att nå dit.

Dessa konceptuella svårigheter ligger redan inbyggda i 3 och 4 §§ terroristbrottslagen, men det finns ändå anledning att ta upp dem här eftersom de kan antas få ökad betydelse ju mera omfattande kriminaliseringen på området görs.

I remissen sägs att det rör sig om en bred kriminalisering som träffar en mängd olika handlingar och som inte kräver att de utförs med uppsåt att direkt främja att terroristbrott begås. Det är mot den bakgrunden viktigt att det straffbelagda området avgränsas på ett ändamålsenligt sätt (se remissen s. 35). Lagrådet instämmer i detta, men vill tillägga att avgränsningen också måste vara tillräckligt klar för att tillgodose rättssäkerhetsintresset. Mot den bakgrunden finns det anledning att särskilt diskutera lämpligheten av att som dominerande kriterium för att skilja mellan gärningar som är straffbara och sådana som inte är brottsliga använda sig av ett försvarlighetskriterium.

Försvarlighetskriteriet

Frågan om en avgränsning av det kriminaliserade området med hjälp av ett försvarlighetskriterium var aktuell vid införandet av den samlade terroristbrottslagen år 2022. Då uttalades dock att det inte framstod som lämpligt att försöka balansera det skydd som tillhandahålls genom terrorismlagstiftningen mot andra intressen genom att införa ett undantag från straffansvar för gärningar som är försvarliga, exempelvis med hänsyn till syftet och övriga omständigheter (se prop. 2021/22:133 s. 145.) Denna hållning har nu omprövats med hänsyn till att det föreslagna deltagandebrottet bedöms delvis ha en annan karaktär och ett vidare skyddsintresse än annan brottslighet med anknytning till terrorism (se remissen s. 35). Det har av den anledningen ansetts rimligt att straffansvar inte ska aktualiseras i situationer där det kan finnas ett motstående berättigat intresse (s. 36).

I förslaget bygger avgränsningen alltså på att en försvarlighetsbedömning ska göras; om deltagandet i terroristorganisationens verksamhet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt är deltagandet inte ett brott. Att göra tillräckligt klara avgränsningar av vad som ska utgöra ett deltagandebrott med hjälp av ett försvarlighetskriterium möter emellertid svårigheter.

Vad som är försvarligt ska i betydande utsträckning överlämnas till rättstillämpningen. Som Lagrådet ser det finns det en risk för att de rättstillämpande myndigheterna kan komma att behöva göra avvägningar av politisk art eller i vart fall avvägningar som andra stater anser vara av politisk art och som de kan uppfatta som riktade mot dem; ibland kanske med följdverkningar för Sveriges relationer till andra länder. Detta gäller i synnerhet om regeringen i en utländsk stat påstår att en organisation begår brott enligt den statens lag och att gärningarna syftar till att förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer där. För den staten lär ett samröre med organisationen inte under några omständigheter framstå som försvarligt. Frågor väcks om det med svenska utgångspunkter kan vara försvarligt att ha samröre med en organisation som vill störta en diktatur eller en demokratiskt tveklaktig regim utan att vilja ersätta den med en konstitutionell demokrati, eller om

det kan vara försvarligt att ha samröre med en organisation som utan stöd i folkrätten vill skapa en utbrytarrepublik, ens om organisationen säger sig ta sikte på att där införa ett demokratiskt styrelseskick (av västerländskt snitt) i stället för en rådande diktatur.

En försvarlighetsbedömning ska alltså göras i denna typ av politiska sammanhang där deltagaren typiskt sett drivs av sympatier för en terroristorganisation. Bedömningen förefaller bli avhängig av om organisationens medel (terrorism) helgas av dess ändamål (demokrati). I andra fall kan bedömningen avse t.ex. en journalist, som kanske inte alls sympatiserar med organisationens terrormetoder utan deltar för att kunna rapportera till allmänheten om verksamheten inifrån. I det fallet kan man säga att frågan är avhängig av om ändamålet med deltagandet (journalism) helgar medlen (deltagande). Bedömningarna tycks ha helt olika fokus. Det skulle underlätta om det fanns motivuttalanden som utvecklade principer för bedömningen i olika typfall.

Särskilt om motståndsrörelser

Som har framgått av det föregående ska det föreslagna deltagandebrottet bygga på bestämmelsen om terroristbrott i 4 § terroristbrottslagen. Detta innebär att definitionen av terroristbrott får avgörande betydelse.

I samband med införandet av definitionen av terroristbrott i 4 § kritiserades bestämmelsen av flera remissorgan. Kritiken gick ut bl.a. på att definitionen av terroristbrott öppnade för en godtycklig rättstillämpning, bl.a. med hänsyn till att det objektiva rekvisitet var tämligen öppet hållet med ett stort utrymme för tolkning. Justitieombudsmannen framhöll bl.a. att den föreslagna lagstiftningen inte uppfyllde grundläggande krav på tydlighet och förutsebarhet (se prop. 2021/22:133 s. 74).

Som har redovisats i det föregående är en terroristorganisation en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Definitionen täcker en heterogen grupp av person-sammanslutningar. Brotsrekvisiten i 4 § avser ju handlingar av många skilda slag och dessa kan gå ut på att nå ett flertal olika mål.

I samband med ändringen av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen uttalades att en principiell utgångspunkt bör vara att lagstiftningen om terrorism inte ska tillämpas i fråga om handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick (se prop. 2021/22:42 s. 30). I författningskommentaren till 4 § görs ett liknande uttalande (se prop. 2021/22:133 s. 179) och i nu aktuell lagrådsremiss framförs synpunkter av samma slag (s. 26 f). Uttalanden i dessa förarbeten motsvaras emellertid inte av ordalydelsen i 4 § och uttalandet i remissen har ingen täckning i lydelsen av den nu föreslagna 4 a §. Paragraferna, som måste läsas tillsammans, anger således inte syftet med handlingarna eller organisationens yttersta mål som ett kriterium, utan tar sikte enbart på handlingen och dess mera omedelbara konsekvenser.

Det sagda skulle kunna leda till problem vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen på sådana personer som på olika sätt stöder befrielse- eller motståndsrörelser som använder terroristhandlingar – såsom de definieras i lagen – som medel för målet att åstadkomma det som

vi menar med demokrati. (Lagrådet är medvetet om att demokrati-begreppet inte är entydigt.)

Organisationer vars verksamhet antagligen skulle ha träffats av definitionen i 4 § av terroristbrott är de dåvarande frihetsrörelserna i södra Afrika, däribland African National Congress (ANC) i Sydafrika under den tid som organisationen arbetade mot apartheidsystemet. ANC och andra organisationer i södra Afrika verkade för att omkullkasta de rådande regimerna och de grundvalar, företrädesvis apartheid, som staterna var uppbyggda på. I vissa fall rörde det sig också om bekämpande av utländsk kolonialmakt. De gärningarna som dessa organisationer utförde skadade allvarligt de aktuella staterna och kan ha gjorts i syfte att injaga fruktan hos en del av befolkningen eller syftade i vart fall till att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska och sociala strukturer i dessa stater, dvs. vad som utgör brottsrekvisit i 4 §. Även Front National pour la Libération du Sud Viêt Nam (FNL), som stred mot bl.a. regimen i dåvarande Sydvietnam, torde ha träffats av definitionen på terroristorganisation i 3 §, om denna bestämmelse hade funnits då och konflikten vore att betrakta som en icke-internationell väpnad konflikt.

Såväl frihetsrörelserna i södra Afrika som FNL-rörelsen hade många sympatisörer i Sverige som samlade in pengar, tillhandahöll lokaler för möten, ordnade studiecirkel och gjorde propaganda för dessa rörelser. Som Lagrådet förstår det hade dessa personers handlande varit straffbart enligt föreslagna 4 a §, om det inte hade undantagits genom försvarlighetsrekvisitet.

Om Lagrådets slutsats är riktig kommer den som – om den föreslagna bestämmelsen om ett deltagandebrott införs – samlar in pengar till, upplåter lokaler åt eller propagerar för en organisation med ett likartat ändamål som ANC eller FNL tidigare hade, att rent faktiskt delta i verksamheten i en terroristorganisation på det sätt som anges i föreslagna 4 a § första stycket.

Eftersom denna typ av handlingar alltså sannolikt skulle anses vara ett straffbelagt deltagande blir därmed frågan, om handlingarna skulle undantas av försvarlighetsrekvisitet. Att avgöra detta kan vara en besvärlig uppgift, eftersom rekvisitet är så öppet hållet. Konstruktionen kan föra med sig åtal i fall där ett straffrättsligt ingripande, sett i ett större perspektiv, knappast kan anses rimligt mot bakgrund av vad lagstiftningen i grund och botten syftar till att motverka (jfr åtalsplikten i 20 kap. 6 § rättegångsbalken).

Lagrådet saknar en utförligare diskussion i remissen om problematiken kring att olika slag av stöd till befrielse-, motstånds- eller demokrati-rörelser kan komma att betraktas som deltagande i en terroristorganisation. Det bör i detta sammanhang betonas att det i Sverige finns många politiska flyktingar som stöder sådana organisationer i sina tidigare hemländer.

Särskilt om journalistisk verksamhet samt sympatiuttryck

Det är naturligtvis inte avsikten att ordinär journalistisk verksamhet ska träffas av den föreslagna kriminaliseringen. När det däremot gäller sådana journalistiska arbetsmetoder som brukar benämnas wallraffande kan dessa typiskt sett innebära ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet. I bl.a. författningskommentaren (s. 67 och 70) uttalas att under vissa förut-

sättningar kan wallraffande komma att hamna utanför det straffbelagda området. Tanken synes vara att en helhetsbedömning ska göras av syftet med den journalistiska verksamheten och allvaret i de handlingar som journalisten har deltagit i. Det skulle naturligtvis vara en grannlaga uppgift att avgöra om handlingar av det aktuella slaget på grund av motivbilden omfattades av försvarlighetsrekvisitet, eller om journalisten skulle anses ha gjort sig skyldig till ett deltagandebrott. Någon närmare vägledning för denna prövning ges inte i remissen, vilket är diskutabelt från legalitetssynpunkt.

Risken för att en journalist som har verkat genom wallraffande i en terroristorganisation i efterhand ställs till ansvar i enlighet med föreslagna 4 a § kan komma att inverka menligt på yttrande- och tryckfriheten. Enligt Lagrådets mening har den aspekten inte belysts tillräckligt i remissen.

I remissen framhålls att den som endast uttrycker en åsikt eller sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi inte enbart därigenom gör sig skyldig till deltagandebrott. Om det är fråga om propaganda kan agerandet däremot falla in under straffbestämmelsen. För att uttryck av detta slag ska anses utgöra straffbar propaganda torde normalt krävas att det är fråga om i någon mån organiserad verksamhet som syftar till att påverka människors åsikter, värderingar eller handlingar i en bestämd riktning (se s. 28 f.). De betänkligheter som Lagrådet har redogjort för i det föregående gör sig gällande även här. Journalistisk verksamhet som syftar till att påverka människors åsikter till förmån för frihets- och demokratirörelser kan, som Lagrådet uppfattar förslaget, komma att betraktas som organiserad och därmed i vissa fall bli straffbelagd. Lagrådet ifrågasätter om detta verkligen är avsikten.

Särskilt om utlämnandefrågan

Lagrådet har också anledning att uppmärksamma det förhållande som kan komma att råda mellan lagförslaget, om det genomförs, och lagen (1957:668) om utlämning för brott. Beröringspunkterna kan förväntas bli tydliga när det gäller kravet på dubbel straffbarhet i 4 § första stycket (jämförd med 1 §) utlämningslagen.

Svenska domareförbundet har i sitt remissvar noterat att anklagelser om kopplingar till terrorism i vissa länder kan användas för att krympa det demokratiska utrymmet eller för att motverka politiskt motstånd. Det finns därför enligt förbundet skäl att uppmärksamma och ytterligare analysera vilka konsekvenser införandet av det föreslagna deltagandebrottet kan få i det internationella samarbetet där krav på dubbel straffbarhet ställs upp. Lagrådet delar den uppfattningen.

I samband med föredragningen har det framkommit att regeringen menar att frågan, hur 4 § första stycket utlämningslagen förhåller sig till det föreslagna deltagandebrottet, ska överlämnas till rättstillämpningen.

Ett typiskt fall kan bli att en utländsk medborgare som befinner sig i Sverige anklagas av en annan stat för att ha deltagit i en terroristorganisation där, varefter den andra staten (den anmodande staten) begär att den svenska regeringen ska besluta att utlämna personen till den anmodande staten för lagföring. Högsta domstolen har då att pröva om utlämningen lagligen kan beviljas (18 § utlämningslagen). Prövningen kommer att avse bl.a. om det finns hinder enligt 4 § första stycket utlämningslagen. Dom-

stolen ska då bedöma om den gärning som anges i utlämningsframställningen – förutom att vara straffbelagd i den anmodande staten – motsvarar ett brott enligt svensk lag. Det har i rättspraxis ansetts att det i viss utsträckning är tillåtet att utgå från gärningen som om den hade begåtts i Sverige under motsvarande förhållanden. Jfr här Högsta domstolens beslut den 19 december 2022 i mål nr B 3177–22 p. 12. Kravet på dubbel straffbarhet skulle då inte vara uppfyllt om domstolen bedömer att deltagandet med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, om deltagandet hade skett här. Men avgörandet den 19 december 2022 kan också läsas så att prövningen ska ske som om deltagandet hade ägt rum i Sverige, fast utifrån de förhållanden som råder i den anmodande staten. En sådan bedömning måste bli mycket vanskelig att göra utan närmare stöd i lagtext eller tydliga motivuttalanden. Om deltagandet inte bedöms som försvarligt ska för övrigt lagföring ske här, eftersom svensk domstol föreslås få universell jurisdiktion (se remissen s. 55 f.).

Förslagets relation till utlämningslagen förstärker ytterligare behovet av tydliga riktlinjer för hur försvarlighetsprövningen ska kunna göras på ett rättssäkert sätt.

En annan fråga i detta sammanhang är enligt vilket lands lag som uttrycket terroristorganisation – såsom ett rekvisit i den svenska straffregeln – ska kvalificeras. Det är ju lätt att tänka sig att en organisation skulle kunna vara att betrakta som en terroristorganisation enligt utländsk rätt, medan motsvarande synsätt inte gäller här.

Det finns behov att genomlysna även dessa frågor.

En ny straffbestämmelse på ett redan straffbelagt område

För närvarande är alltså terroristbrott kriminaliserat (4 §). Det är också straffbelagt att ha samröre med en terroristorganisation (5 §), att finansiera terrorism (6 §), att uppmana till terrorism (7 §), att rekrytera till terrorism (8 §), att utbilda för terrorism (9 §) och att resa för terrorism (10 §). Till detta kommer ansvar för bl.a. försök, förberedelse och stämpling till vissa brott av dessa slag samt för medverkan, dvs. anstiftan och medhjälp, till de olika brotten och till försök, förberedelse och stämpling till några av brotten. Också underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott är straffbelagt. Bestämmelserna om de brott som för närvarande ingår i terroristbrottslagen är på traditionellt vis detaljerade och tar upp de olika förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en gärning ska utgöra brott. Det är trots detta tydligt att straffansvaret enligt de olika bestämmelserna till viss del är överlappande.

Lagrådet har förståelse för att straffansvaret enligt terroristbrottslagen är komplext eftersom terrorism kan förekomma i skilda organisatoriska former och understödjas på så många olika sätt. Konkurrensproblematiken är emellertid betydande – både internt mellan terroristbrottslagens bestämmelser och externt i förhållandet mellan terroristbrottslagen och annan strafflagstiftning. Införandet av ett nytt deltagandebrott skulle innebära att konkurrensproblematiken skulle öka ytterligare.

Lagtextmässigt har konkurrensfrågan reglerats endast i förhållande till samröresbrottet; en tillämpning av det brottet ska alltid vara utesluten om gärningen är straffbar som deltagandebrott. Det betyder att om deltagandet i en terroristorganisation består i sådant handlande som är straffbelagt som

samröre med en terroristorganisation så ska det alltid dömas bara för deltagandebrottet. Detta bör kunna fungera; straffskalorna för de båda normalgradsbrotten överensstämmer med varandra. Och att straffskalan för grovt deltagandebrott är strängare än motsvarande straffskala för samröresbrottet uppfattar Lagrådet så, att tanken är att den som gör sådant som anges i bestämmelsen om samröresbrott och som dessutom deltar i verksamheten i terroristorganisationen på ett straffbart sätt typiskt sett kommer att straffas strängare än den som gör sig skyldig till endast ett samröresbrott.

När det gäller andra konkurrensfrågor görs en del uttalanden främst i författningskommentaren (s. 70 f.). Den grundläggande inställningen till problematiken redovisas emellertid i allmänmotiveringen på s. 44. Som svar på en remissynpunkt från Stockholms universitet uttalar regeringen, att frågan om konkurrens får avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av de allmänna principer som gäller i svensk rätt.

Som har framgått av det föregående ser Lagrådet framför sig att det uppkommer en rad olika konkurrensproblem med den föreslagna lagstiftningen. Det torde nämligen förhålla sig så att den som begår finansieringsbrott, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa för terrorism (eller i vissa fall försök eller andra osjälvständiga brottsformer till sådana brott) också kan göra sig skyldig till det föreslagna deltagandebrottet eller till försök till deltagandebrott. Vidare kan det förutses att den som gör sig skyldig till ett deltagandebrott som en del i det brottet kan begå åtskilliga olika typer av andra brott, både enligt terroristbrottslagen och enligt brottsbalken eller specialstraffrättsliga bestämmelser vid sidan av terroristbrottslagen. Näraliggande exempel är brott mot person såsom misshandelsbrott och olaga tvång samt vapenbrott och penningtvättsbrott. När det till denna påtagligt komplexa väv av olika straffbestämmelser och osjälvständiga brottsformer som täcker samma eller delvis samma område läggs även anstiftans- och medhjälpsansvar blir antalet tänkbara konkurrenssituationer så stort, att rättstillämparen riskerar att hamna i beråd.

De anvisningar för hur olika fall bör lösas som finns i författningskommentaren skummar bara på ytan och det är väl inte heller klart att det som sägs där om hur straffvärdet av andra brott än deltagandebrottet bör påverka bedömningen av det brottets allvar i alla delar är okontroversiellt. Men om nu ett deltagandebrott ska införas finns det nog ingen annan möjlig väg för lagstiftaren att gå än att överlåta frågor av detta slag till rättstillämpningen. Att något sådant inte är fritt från invändningar med hänvisning till legalitetsprincipen är tydligt.

Sammanfattande allmänna synpunkter

I lagrådsremissen uttalas att den föreslagna straffbestämmelsen har ett väl avgränsat tillämpningsområde och att kriminaliseringens omfattning är noggrant avvägd (se s. 34). Lagrådet kan inte instämma i detta.

Med hänsyn till den problematik som Lagrådet har beskrivit, och som i det följande tas upp ytterligare vid granskningen av främst den föreslagna nya 4 a §, ställer sig Lagrådet frågan, om det inte hade varit bättre att göra ett omtag och utan låsningar till de bestämmelser som nu är i kraft på nytt se över terroristbrottslagen. Som Hovrätten för Västra Sverige och

Sveriges domareförbund har framhållit kan det exempelvis övervägas om inte deltagandebrottet och samröresbrottet skulle kunna smältas samman till en och samma straffbestämmelse.

Lagrådets sammanfattande bedömning av det framlagda förslaget är att det finns en tydlig risk för att det kommer att innebära en alltför långtgående kriminalisering sett till det behov som kan finnas. Det är också tveksamt om det uppfyller de krav på tydlighet som måste ställas på strafflagstiftning. Slutsatsen blir att förslaget inte i nuvarande skick bör läggas till grund för lagstiftning. I stället bör det övervägas på nytt om en lagstiftning av den här typen verkligen bör införas och hur den i så fall bör utformas.

Det innebär att Lagrådet avråder från att remissförslaget i dess nuvarande utformning blir lag.

Om regeringen ändå lägger fram en proposition om ett deltagandebrott som grundar sig på lagrådsremissen vill Lagrådet lämna följande synpunkter på lagförslagen.

Förslaget till lag om ändring i terroristbrottslagen

4 a §

I paragrafen finns bestämmelsen om det nya brottet deltagande i en terroristorganisation. För deltagande i en terroristorganisation ska enligt första stycket den dömas som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Det primära är alltså kravet på deltagande i organisationen. Lagrådet har i det föregående tagit upp olika frågeställningar som har att göra med vad som ska avses med ett deltagande. Det får hänvisas dit.

Beträffande lagtextens utformning ifrågasätter Lagrådet om orden ”terroristorganisation” och ”terroristorganisationen” sammantaget behöver nämnas tre gånger i första stycket. En annan fråga är om det ska röra sig om att understödja organisationen eller understödja dess verksamhet. Jfr vad som i det föregående har diskuterats angående vilken tanke som ligger bakom kriminaliseringen. Lagrådet noterar i och för sig att samma uttryckssätt som i remissen används i 5 § om samröre med en terroristorganisation. I sammanhanget kan dock påpekas att det i artikel 4 i terrorismdirektivet talas om att ”bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet”.

Som det får uppfattas ska deltagande i en terroristorganisation utgöra ett perdurerande brott. En fråga som uppkommer är därmed hur en gärning av detta slag kan upphöra. Det bör vara tydligt att det räcker med att gärningsmannen slutar att göra det som innebär ett deltagande i organisationen och att det inte bör krävas att detta manifesteras på något särskilt sätt. För detta talar inte minst de risker som en avhoppare torde utsätta sig för.

Straffet för ett (otillåtet) deltagande i en terroristorganisation är normalt fängelse i högst fyra år. Är brottet grovt är straffskalan fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningspersonen har haft en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till

organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Har gärningspersonen lett terroristorganisationen gäller en ännu strängare straffskala. Då ska det dömas till fängelse på viss tid i lägst två och högst arton år eller på livstid.

Det ska noteras att formuleringen av ett par av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt skiljer sig från det sätt på vilket brottsbeskrivningen i första stycket avgränsar brottet. Det får väl antas att den som har haft en central roll inom terroristorganisationen uppfyller kraven på att ha gjort något som har varit ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Motsvarande torde gälla den vars gärning på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott. Det ska emellertid observeras att det sistnämnda handlandet skiljer sig från grundformen för brottet genom att gärningen ska ha bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott och inte endast ha varit ägnad att främja, stärka etc. terroristorganisationen (eller dess verksamhet). Konstruktionen innebär att det som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt tar sikte på ett handlande som avviker från hur brottsrekvisiten är utformade ("är ägnat att" etc.). Det hade varit naturligare om det i stället hade sagts att det särskilt ska beaktas om gärningen varit ägnad att påtagligt bidra till organisationens förmåga att begå terroristbrott. I sammanhanget finns det skäl att påpeka att kravet på uppsåtstäckning blir annorlunda i fråga om den här diskuterade försvärande omständigheten – så som den har utformats i remissförslaget – än det ska vara i fråga om de grundläggande brottsrekvisiten.

På motsvarande sätt som vid många andra typer av brott föreslås alltså att deltagandebrottet ska vara gradindelad. Lagrådet har ingen invändning mot detta. När straffskalan är så vid som i det här fallet – den sträcker sig från allmänna fängelseminimum till livstids fängelse – är det en god sak att domstolarna ges vägledning vid påföljdsbestämningen genom en gradindelning. Däremot ifrågasätter Lagrådet, liksom både Göteborgs tingsrätt och Hovrätten för Västra Sverige, det lämpliga i den modell med två olika straffskalor för den grova graden av brottet som har valts. Det finns skäl att överväga den föreslagna konstruktionen.

Straffskalorna för de båda graderna av det nya brottet ska enligt förslaget överlappa varandra till viss del. Överlappningen är väl stor, men den skiljer sig i och för sig inte från vad som gäller i många andra fall. Något som det emellertid finns anledning att vara mer kritisk mot är att det i remissen (se t.ex. s. 68) diskuteras när den överlappande delen av straffskalorna kan användas, dvs. när man för normalgraden av brottet ska kunna döma till ett straff inom straffskalan för det grova brottet. Utöver de tydliga situationer som det har pekats på bl.a. i Högsta domstolens praxis och i rättslitteraturen sägs, att den överlappande delen av straffskalan för normalgraden av deltagandebrott ska kunna användas i fall där deltagandet har pågått under en längre tid. Lagrådet sätter frågetecknen för resonemanget. Som Lagrådet ser det bör man i vart fall inte i det här lagstiftningsärendet säga något om tillämpningen av överlappande straffskalor om man inte önskar rucka på gällande ordning. Och Lagrådet har inte uppfattat att det finns något sådant önskemål.

I fjärde stycket anges att en gärning (eller hellre "Gärningen ...") inte utgör brott, om den är ringa eller om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Vilka olika typer av gärningar som undantas från det

straffbelagda området genom försvarlighetsrekvisitet har diskuterats i det föregående. Lagrådet har också, bl.a. med hänsyn till obestämdhetsförbudet i legalitetsprincipen, tagit upp det problem som ligger i att det straffbelagda området till väsentlig del avgränsas av ett försvarlighetsrekvisit.

En sak som det i fråga om försvarlighetsrekvisitet finns skäl att resonera kring här är att det i författningskommentaren (s. 70) sägs bl.a. att viss ledning för tillämpningen kan hämtas från bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken. Uttalandet är på ett sätt begripligt eftersom ansvarsfrihetsreglerna i 24 kap. tar sikte på situationer där det i förhållande till skälet för kriminaliseringen finns ett motstående intresse som kan vara så starkt, att den utförda handlingen (eller underlåtenheten) inte ska anses utgöra brott fastän den täcks av ett brottsstadgande.

Den bestämmelse som då närmast skulle kunna ge vägledning torde vara nödbestämmelsen i 24 kap. 4 § som anger att en gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den är oförsvarlig. Men Lagrådet vill ifrågasätta om det inte i större utsträckning finns skäl att jämföra med ansvarsfrihetsgrunden social adekvans. En socialadekvat gärning kan definieras som en annars straffbelagd gärning som, i enlighet med principer som närmare har utvecklats i rättspraxis och i doktrinen, är tillåten på grund av ett motstående intresse. När det gäller rättspraxis kan hänvisas till bl.a. rättsfallen ”Cross-checking” NJA 2018 s. 591 och ”Fåtöljen” NJA 2018 s. 1051, men även till det äldre fallet ”Manifestet” NJA 1985 s. 893.

Det bör nämnas att det vid social adekvans finns ett krav på subjektiv täckning av att situationen inte var sådan att handlandet var socialadekvat. Täckningen ska emellertid i vissa fall avse också att undantagsregeln om social adekvans inte var tillämplig på gärningen.

Lagrådet noterar slutligen att i lagtexten används ordet ”gärningsman”. En fråga är om inte det mer neutrala begreppet ”gärningsperson” hade varit lämpligare.

5 §

I paragrafen finns straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation. Två ändringar föreslås. Dels ska det införas en lagregel som gör samröre med en terroristorganisation subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet. Dels kompletteras bestämmelsen med en försvarlighetsregel av motsvarande slag som föreslås ingå i deltagandebrottet. Lagrådet invänder inte mot dessa förslag i och för sig. De synpunkter som Lagrådet tidigare i detta yttrande har gett uttryck för avseende försvarlighetsundantaget gäller dock även här.

Lagtextens formulering i första stycket har inte blivit så lyckad. Lagrådet föreslår att inledningen till paragrafen skrivs på följande vis.

Den som i annat fall än som avses i 4 a § har samröre med en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen döms för *samröre med en terroristorganisation* om han eller hon ...

Enligt första stycket punkt 1 omfattar straffansvaret den som [i annat fall än som avses i 4 a §] ”för” en terroristorganisation tar befattning med bl.a. vapen. Ordet ”för” antyder att det ska finnas ett uppdragsförhållande mellan den som tar befattning med vapen och organisationen. Med tanke på att avsikten är att kunna straffa bl.a. den som säljer eller upplåter t.ex. vapen till organisationen kan en mer träffande lydelse vara:

1. underlättar för terroristorganisationen genom att ta befattning ...”

På motsvarande sätt som vid 4 a § bör sista stycket inledas med ”Gärningen utgör ...”.

11 §

Genom ändringen i denna paragraf kommer även försök till det nya deltagandebrottet att bli straffbelagt. Som Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet framhåller kan det ifrågasättas om ett straffbeläggande av försök att delta i en terroristorganisation är särskilt meningsfullt. Det exempel på en situation som ges i författningskommentaren torde i de straffvärda fallen utgöra brottet resa för terrorism, särskilt som det föreslagna deltagandebrottet arbetas in i resebrottet.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Jonson, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Jonson

Regeringen beslutar proposition En särskild straffbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation