

Kommittédirektiv



Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism

Dir.
2014:155

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Om utredaren bedömer att det krävs lagändringar ska förslag till sådana lämnas.

Utredaren ska även ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer och vid behov föreslå nödvändiga lagändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 juni 2015.

En effektiv straffrättslig lagstiftning – ett sätt att motverka terrorism

Personer som reser utomlands för att delta i terroristhandlingar eller terroristträning utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. För att kunna motverka detta krävs en effektiv straffrättslig lagstiftning. Kriminalisering utgör dock endast en del av åtgärderna. Det behövs också förebyggande insatser mot radikalisering och rekrytering. Sådana insatser ingår exempelvis i det uppdrag som har getts till en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Den 24 september 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2178 (2014). Resolutionen är antagen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och är därmed bindande för alla medlemsstater.

I resolutionen bekräftas att terrorism i alla dess former är ett hot mot internationell fred och säkerhet. Det noteras att terrorismhotet har kommit att bli alltmer utbrett och att antalet terroråd i olika delar av världen ökar, innefattande sådana handlingar som motiverats av intolerans eller extremism. Vidare uttrycks allvarlig oro över det akuta och växande hot som de personer utgör som reser till ett annat land för att delta i terroristhandlingar eller terroristträning, även när detta sker i samband med väpnade konflikter. De bidrar enligt resolutionen till att intensiteten och varaktigheten av konflikter tilltar och att de blir mer svårlösta. Personerna uppges kunna utgöra ett allvarligt hot mot bl.a. sina ursprungsländer, länderna de reser genom och länderna de reser till. Det uttrycks också allvarlig oro över att personerna använder sin extremistiska ideologi för att främja terrorism.

Medlemsstaterna ska enligt paragraf 5, i överensstämmelse med internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt, förhindra och bekämpa rekrytering, organisering, transport eller utrustande av personer som reser till ett annat land i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning. Detsamma gäller finansiering av deras resor och aktiviteter.

I paragraf 6 ställs krav på att medlemsstaternas lagstiftning ska innehålla bestämmelser som gör det möjligt att åtala och bestraffa personer på ett sätt som återspeglar allvaret i vissa angivna brott.

Vidare har Sverige ett internationellt åtagande att kriminalisera finansiering av terrorism inom ramen för Financial Action Task Force (FATF). FATF är en mellanstatlig organisation som har till syfte att fastställa standarder om och främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen, liksom andra hot mot integriteten i de internationella finansiella systemen.

Sverige är medlem av FATF sedan organisationen inrättades 1989.

Bestämmelser i svensk lagstiftning om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet samt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

Uppdraget att se över den straffrättsliga lagstiftningen med anledning av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)

Sverige har en folkrättslig förpliktelse att leva upp till sina internationella straffrättsliga åtaganden på terrorismområdet. En särskild utredare ska därför ta ställning till om, och i så fall hur, svensk lagstiftning behöver ändras för att motsvara de krav på straffrättslig reglering som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

Uppdraget aktualiserar frågor som rör skyddet för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det gäller bl.a. rätten till rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § RF och artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen samt yttrande- och informationsfriheten enligt 2 kap. 1 § RF och artikel 10 i Europakonventionen. Det är viktigt att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter noga beaktas samt att bedömningar som görs och förslag som lämnas är förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Slutligen bör det beaktas hur utformningen av förslag till kriminalisering och avgränsningarna av det straffbara området påverkar möjligheterna för organisationer inom civilsamhället och ansvariga myndigheter att bedriva ett effektivt arbete för att förebygga och förhindra att personer reser utomlands i syfte att delta i terroristhandlingar eller terroristträning.

Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att resa eller försöka resa?

Enligt paragraf 6 a i resolutionen ska det utgöra brott att en stats medborgare reser, eller försöker resa, till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, eller att en annan person reser, eller försöker resa, från sitt territorium till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar (*terrorist acts*). I resolutionen anges inte vad som avses med terroristhandlingar.

I svensk rätt finns det inte några straffbestämmelser som tar direkt sikte på sådana resor som avses. Däremot innebär de s.k. osjälvständiga brottsformerna, framför allt förberedelse och stämpling till brott, att det finns bestämmelser som kan tillämpas på gärningar som ligger på ett tidigt stadium vid planeringen av ett terroristbrott. För att en resa eller ett försök att resa, i de syften som anges i resolutionen, ska utgöra ett brott enligt terroristbrottslagen krävs att handlandet uppfyller rekvisiten för försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott.

Kravet i paragraf 6 a omfattar även den som reser eller försöker resa i syfte att ge eller få terroristträning (*terrorist training*). Resolutionen anger inte vad som avses med detta begrepp. I lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet regleras ett särskilt straffansvar för vissa gärningar som kan föregå ett terroristbrott, bl.a. utbildning. Bestämmelsen omfattar fall där någon meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål. Utbildningsbrottet är inte kriminaliserat på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet. Dessutom träffar det endast den som *ger* utbildning.

Det kan således ifrågasättas om den befintliga straffrättsliga regleringen är tillräcklig i förhållande till resolutionens krav.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliseringskrav avseende att resa eller försöka resa i de syften som anges sträcker sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och
- lämna de lagförslag som är nödvändiga.

Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att finansiera resor?

Paragraf 6 b i resolutionen föreskriver att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamlande av medel, av en stats medborgare eller på en stats territorium, i syfte att medlen ska användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, till att finansiera en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, ska utgöra brott.

Enligt finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Försök, men däremot inte förberedelse eller stämpling, till ett sådant brott är också straffbelagt. De gärningar som det enligt resolutionen ska vara straffbart att finansiera omfattas inte av vad som enligt finansieringslagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Finansiering av resor utgör därmed brott enligt finansieringslagen endast i den utsträckning det kan visas att syftet med finansieringen är att särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Därutöver kan finansiering av en sådan resa som nu är aktuell, och som består i att lämna pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, utgöra förberedelse till terroristbrott.

Den svenska kriminaliseringen motsvarar därmed möjligen inte fullt ut vad som krävs enligt resolutionen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliseringskrav avseende finansiering av resor sträcker sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och

- lämna de lagförslag som är nödvändiga.

Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att underlätta resor?

Enligt paragraf 6 c i resolutionen ska organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekryteringshandlingar, av en stats medborgare eller på en stats territorium, av en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, utgöra brott.

Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller ansvaret för en viss gärning inte bara den som utfört gärningen utan även den som främjat den. Att någon har vidtagit åtgärder som underlättar eller åtminstone är ägnade att underlätta gärningens utförande torde innebära att gärningen främjas. För att resolutionens krav i denna del ska vara uppfyllt genom medverkansbestämmelsen krävs att det finns gärningar som är straffbelagda som självständiga brott eller som försök, förberedelse eller stämpling till brott. På vilket sätt medverkansregleringen kan motsvara kravet beror alltså på vad utredaren kommer fram till när det gäller resor enligt paragraf 6 a.

Det är således osäkert om underlättande av resor enligt resolutionen fullt ut motsvaras av befintlig svensk reglering.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliseringskrav avseende underlättande av resor sträcker sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och
- lämna de lagförslag som är nödvändiga.

Uppdraget att se över finansieringslagen med anledning av FATF:s straffrättsliga krav

FATF har antagit 40 rekommendationer om åtgärder mot penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Genom ett ömsesidigt utvärderingssystem kontrollerar FATF att rekommendationerna följs.

Inom ramen för den fjärde omgången ömsesidiga utvärderingar kommer Sverige att utvärderas under 2016.

I FATF:s rekommendation 5 ställs krav på att medlemsstaterna ska kriminalisera finansiering av terrorism i enlighet med FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs 1999. Medlemsstaterna ska också se till att inte bara finansiering av terroristhandlingar utan även av terroristorganisationer och individuella terrorister omfattas av kriminaliseringen. Det senare ska gälla även när det saknas koppling till en specifik terroristhandling.

Enligt finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet (vilket omfattar de brott som det enligt konventionen ska vara straffbart att finansiera). För straffansvar krävs att handlingen ska ha utförts med åtminstone vetskap om att egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet (se Högsta domstolens beslut den 14 april 2014 i mål nr Ö 386-14).

I samband med FATF:s utvärdering av Sverige 2006 bedömdes Sveriges kriminalisering av finansiering av terrorism i stor utsträckning vara förenlig med den aktuella rekommendationen. Det förhållandet att kriminaliseringen inte uttryckligen omfattar insamling eller tillhandahållande av pengar eller annan egendom med vetskap om att den är avsedd att användas (i vilket syfte som helst) av en terroristorganisation eller en individuell terrorist, ansågs dock som en brist.

Sverige uppmanades därför att utvidga straffansvaret på så sätt att det uttryckligen görs straffbart att samla in eller tillhandahålla egendom med vetskap om att den är avsedd att användas av en terroristorganisation eller av en individuell terrorist i vilket syfte som helst (*for any purpose*).

Det är angeläget att Sverige lever upp till sina åtaganden i förhållande till FATF. Det finns därför skäl att låta utreda om, och i så fall hur, svensk lagstiftning behöver ändras för att motsvara det krav som följer av FATF:s rekommendation 5. Det bör i det sammanhanget beaktas hur utformningen av förslag till kriminalisering och avgränsningarna av det straffbara området

påverkar enskildas möjlighet att lämna bidrag till humanitär verksamhet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Sverige genom finansieringslagen lever upp till de krav som följer av FATF:s rekommendation 5, och
- vid behov föreslå de lagändringar som krävs för att åtagandet ska vara uppfyllt.

Deltagande i väpnad konflikt

Regeringen anser att det finns anledning att överväga det straffbara området i förhållande till deltagande i en väpnad konflikt utomlands när det sker inom ramen för en terroristorganisation. Även straffbestämmelser i detta avseende skulle kunna bidra till att förebygga, förhindra och bekämpa terrorism. Denna fråga innefattar emellertid ett antal svåra överväganden som kräver ytterligare analys innan det är möjligt att lämna närmare anvisningar till utredaren. Eftersom det är angeläget att utredaren redan nu kan påbörja arbetet med anledning av de krav på kriminalisering som ställs i resolutionen, har regeringen för avsikt att i ett senare skede återkomma med tilläggsdirektiv.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från företrädare för berörda myndigheter och organ, särskilt Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Advokatsamfundet och organisationer inom det civila samhället via den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet samt inom EU och andra internationella forum.

Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses

befogade, t.ex. avseende genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Regleringen och arbetet i andra nordiska länder bör särskilt belysas och beaktas.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 juni 2015.

(Justitiedepartementet)