

# Kommittédirektiv



**Dir.  
2015:61**

Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26)

---

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2015

## Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism ska utöver vad som framgår av redan beslutade kommittédirektiv (dir. 2014:155)

- analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott,
- överväga om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt,
- ta ställning till om Sverige ska tillträda Pekingprotokollet, Pekingkonventionen och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism samt vilka lagändringar som i så fall krävs, och
- lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 23 juni 2016. Det ursprungliga uppdraget ska dock fortfarande redovisas senast den 18 juni 2015.

## Utredningens nuvarande uppdrag

Regeringen gav den 18 december 2014 en särskild utredare i uppdrag (dir. 2014:155) att 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.

## Tilläggsuppdraget

### *Straffansvar för handlingar i samband med väpnad konflikt*

De internationella och svenska reglerna på området

Alla länder har ett ansvar enligt FN:s stadga att värna fred och säkerhet. FN:s stadga är en del av folkrätten, som reglerar förhållanden och uppträdanden mellan stater i såväl fred som krig. I det folkrättsliga regelverket ingår även bl.a. de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten. Folkrätten innehåller vissa regler som är bindande för alla stater, däribland regleringen om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. De två första brottstyperna kan förekomma i både freds- och krigstid.

En utgångspunkt för den internationella humanitära rätten är att i största möjliga mån begränsa det lidande och de skador som väpnade konflikter innebär för civila och stridande. Sedan lång tid finns det bestämmelser om att allvarliga överträdelser av regelverket ska medföra straffrättsligt ansvar. Generellt kan sägas att den som deltar i stridigheter som är av sådan karaktär att de kan anses utgöra en väpnad konflikt ska straffas om han eller hon bryter mot den reglering som finns. Exempelvis är våldshandlingar mot civilbefolkningen som utgångspunkt oför-

enliga med den internationella humanitära rätten och kan alltså medföra ansvar för krigsförbrytelse.

Svensk straffrättslig lagstiftning ger goda möjligheter att lagföra personer för brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Den 1 juli 2014 trädde lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i kraft. Genom lagen straffbeläggs inte bara fullbordade brott utan även de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Dessutom är bl.a. underlåtenhet att avslöja brotten kriminaliserat. Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt lagen oavsett var ett sådant brott har begåtts och av vem (universell jurisdiktion). Om en gärning inte är att bedöma som något brott enligt lagen kan brottsbalkens bestämmelser i stället vara tillämpliga.

Därutöver finns lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) som kan vara tillämplig också när en gärning begås i anslutning till en väpnad konflikt. Även i terroristbrottslagen straffbeläggs inte bara fullbordat brott utan också försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott. För brott enligt lagen föreligger det universell jurisdiktion.

Detta innebär sammantaget att det i dag finns goda möjligheter att lagföra den som på olika sätt deltar i en väpnad konflikt för eventuella brott som begås.

Bör det kriminaliserade området utvidgas?

Att personer reser utomlands och för en terroristorganisation deltar i en väpnad konflikt och terroristbrottsrelaterad verksamhet är inget nytt fenomen. Det har emellertid ökat på senare tid och blivit mer aktuellt såväl internationellt som i Sverige. Exempelvis har enligt Säkerhetspolisens uppskattningsvis 250–300 personer rest från Sverige till Syrien och Irak sedan sommaren 2012 för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper såsom Islamiska staten i Irak och Levanten (Isil). De som reser utsätter sig själva för fara samtidigt som de bidrar till att öka intensiteten i den väpnade konflikten. Dessutom kan de utgöra ett hot mot samhället dit de återvänder. Denna problematik in-

nebär, som regeringen konstaterade i dir. 2014:155, att det finns anledning att överväga det straffbara området i förhållande till deltagande i väpnad konflikt utomlands när det sker inom ramen för en terroristorganisation. Detta har riksdagen också gett regeringen till känna (bet. 2014/15:JuU14, rskr. 2014/15:138). Ett sådant uppdrag ska alltså ges till utredningen.

Övervägandena i denna del aktualiserar vissa principiella frågor. Det första utredningen måste analysera är om den befintliga svenska strafflagstiftningen på området erbjuder ett tillräckligt starkt skydd för att möta problematiken eller om det finns behov av ytterligare kriminalisering. Den måste i det sammanhanget överväga om det är själva det aktiva deltagandet i en väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation som i så fall bör straffbeläggas eller om det är någon annan handling, t.ex. att resa för att delta i en väpnad konflikt på ett sådant sätt, som bör bli föremål för straffrättsligt ansvar. I de avseenden det bedöms finnas ett behov av ytterligare strafflagstiftning måste utredningen analysera hur långt det straffbara området bör utsträckas i förhållande till gällande folkrätt samt vilka konsekvenser en utvidgad kriminalisering kan få för möjligheterna för ansvariga myndigheter och organisationer inom det civila samhället att bedriva ett effektivt förebyggande arbete.

Om utredningen kommer fram till att det bör införas ytterligare kriminalisering ska den ta ställning till hur en sådan bör utformas och i förekommande fall lämna lagförslag. En avgränsning som ska göras är att endast handlingar som företas inom ramen för en terroristorganisation ska omfattas av en eventuell nykriminalisering. Utredningen måste därför närmare analysera hur denna avgränsning lämpligen kan göras. Särskild hänsyn ska då tas till kraven på tydlighet och förutsägbarhet i strafflagstiftningen.

Utredningen ska även ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott samt lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga i dessa avseenden. En ytterligare fråga är om det kan finnas skäl att skapa förutsättningar för undantag eller begränsningar i något avseende i förhållande till eventuella straffbestämmelser som föreslås.

Vid övervägandena är det viktigt att noga beakta skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. rätten till rörelsefrihet (2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen) och föreningsfrihet (2 kap. 1 § regeringsformen och artikel 11 i Europakonventionen). Bedömningar som görs och förslag som lämnas ska vara förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Utredaren ska sammanfattningsvis

- analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott, och
- lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga.

### *Straffbestämmelsen om olovlig värvning*

Det finns i dag ett visst straffrättsligt skydd mot värvning till krigstjänst utomlands. Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen bege sig ur landet för att ta sådan tjänst kan enligt 19 kap. 12 § brottsbalken dömas för *olovlig värvning*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, fängelse i högst två år. För att åtal ska få väckas krävs enligt 19 kap. 16 § brottsbalken regeringens förordnande.

Genom bestämmelsen lever Sverige upp till kravet enligt konventionen angående neutrala makters och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig från 1907 att i viss omfattning förbjuda värvningsverksamhet. Enligt artikel 4 får stridande styrkor inte sättas upp och värvningsbyråer inte öppnas på en neutral makts landområde till förmån för de krigförande. Sverige ratificerade konventionen 1909.

Begreppet folk i bestämmelsen torde innebära att anställande av någon enstaka individ inte är straffbart. Krigstjänst förutsätter inte krig mellan stater i egentlig mening. Också tjänst i en upprorsarmé eller i övrigt vid ett inbördeskrig hör hit. Med

krigstjänst jämförlig tjänst anses t.ex. anställning vid polisstyrka eller motsvarande. Av bestämmelsen följer även att det är straffbart att förmå folk att olovligen bege sig ur landet för att ta främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. I kravet på att olovligen bege sig från Sverige torde ligga att någon sorts reseförbud ska finnas. För båda gärningsformerna gäller att straffansvar kan inträda även om man har handlat uteslutande av ideella skäl. Likaså uppstår straffansvar även om den som värvats handlat av sympati för en viss främmande makt eller annars av ideella skäl.

Bestämmelsen infördes ursprungligen för att bevara tillgången på krigsdugligt manskap inom riket. Detta syfte har numera trängts i bakgrunden. I dag anses bestämmelsen endast motiverad av en önskan att undvika utrikespolitiska förvecklingar. Någon refererad rättspraxis rörande bestämmelsen finns inte.

Det kan ifrågasättas om bestämmelsen har en ändamålsenlig utformning för att möta dagens behov av att hindra olovlig värvning. Detta ska ses bl.a. mot bakgrund av den problematik med personer som reser utomlands för att delta i väpnade konflikter som beskrivs i avsnittet ovan. Sedan bestämmelsens tillkomst har även andra förhållanden ändrats, exempelvis till följd av kommunikationssamhällets utveckling. I dag sker värvningen till olika typer av konflikter och organisationer ofta individuellt och direkt via t.ex. internet. Bestämmelsen behöver alltså ses över. Även bestämmelsens territoriella tillämplighet och straffskalans utformning behöver övervägas. Också i denna del av uppdraget ska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter nogt beaktas samt förslag som lämnas vara förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

Utredaren ska därför

- överväga om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt, och
- i så fall lämna de förslag till lagändringar som behövs.

*Ska Sverige tillträda Pekingprotokollet och Pekingkonventionen?*

År 1970 antogs en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg (Haagkonventionen). Enligt den förbinder sig parterna att belägga flygplanskapning med stränga straff. Året därpå antogs en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet (Montrealkonventionen), som innehåller bestämmelser om att parterna ska belägga sabotage och liknande brott mot den civila luftfarten med stränga straff. Montrealkonventionen ändrades 1988 genom antagandet av ett tilläggsprotokoll som tar sikte på bekämpande av våldshandlingar som begås på flygplatser som används för internationell civil luftfart. Konventionerna och protokollet har tillträtts av Sverige (prop. 1971:92, 1973:92 och 1989/90:130 samt SÖ 1971:17, 1973:48 och 1990:16). Med anledning av tillträdena infördes straffbestämmelser om kapning av luftfartyg, luftfartssabotage och flygplatssabotage.

Vid en diplomatkonferens i Peking beslutades inom Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) den 10 september 2010 om ändringar av Haag- och Montrealkonventionerna. Dessa syftar till att möta nya och framväxande hot mot den civila luftfartens säkerhet och innebär bl.a. förpliktelser att straffbelägga användning av civila luftfartyg som vapen eller för attacker med biologiska, kemiska eller nukleära vapen.

Ändringarna av Haagkonventionen antogs i form av ett tilläggsprotokoll till konventionen (Pekingprotokollet) medan ändringarna av Montrealkonventionen med dess tilläggsprotokoll antogs i form av en konsoliderad konvention (Pekingkonventionen). För att protokollet respektive konventionen ska träda i kraft krävs att 22 stater ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till överenskommelsen. Hittills (juni 2015) har detta gjorts av elva stater i respektive fall.

Utredaren ska

- ta ställning till om Sverige ska tillträda överenskommelserna och vilka lagändringar som i så fall krävs, och
- i förekommande fall lämna förslag på sådana lagändringar.

*Ska Sverige tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism?*

År 2005 antogs Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (ETS 196). Enligt den förbinder sig parterna att straffbelägga offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott. Sverige har tillträtt konventionen (prop. 2009/10:78 och SÖ 2010:35). Med anledning av tillträdet infördes lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Den 19 maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism som ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera konventionen med bestämmelser om kriminalisering och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism. I tilläggsprotokollet ställs krav på att vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås ska vara straffbelagda, nämligen deltagande i en sammanslutning i terrorismsyfte, mottagande av utbildning för terrorism, resande utomlands i terrorismsyfte samt finansiering och underlättande av sådant resande.

Utredaren ska

- ta ställning till om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet och vilka lagändringar som i så fall krävs, och
- i förekommande fall lämna förslag på sådana lagändringar.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

För genomförandet av uppdraget gäller vad som framgår av de tidigare beslutade direktiven.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 23 juni 2016. Det ursprungliga uppdraget ska dock fortfarande redovisas senast den 18 juni 2015.

(Justitiedepartementet)