

# Kommittédirektiv



En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen

Dir.  
2017:14

---

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

## Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism. Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna regleringen bör samlas i ett regelverk.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

## Nuvarande reglering

Bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns främst 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 (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

*Terroristbrottslagen* infördes för att genomföra Europeiska unionens (EU) rambeslut om bekämpande av terrorism från 2002 (terrorisrambeslutet). Lagen innehåller bestämmelser om straffansvar för terroristbrott. För terroristbrott döms den som begår någon av de gärningar som räknas upp i lagen, bl.a. mord, dråp, människorov, sabotage och kapning, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation.

Dessutom krävs för straffansvar att gärningsmannen haft viss avsikt med sin gärning, t.ex. att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp. Lagen innehåller även bestämmelser om brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott och förverkande. Regler om domsrätt finns i 2 kap. brottsbalken.

Terrorismrambeslutet ändrades 2008. För att genomföra ändringen och Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005 infördes *rekryteringslagen*. Lagen innehåller sedan den 1 april 2016 också bestämmelser för genomförande av punkt 6 i Förenta nationernas (FN) säkerhetsråds resolution 2178 (2014). I lagen regleras straffansvar för den som offentligt uppmanar till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, rekryterar till sådan brottslighet, ger eller tar emot utbildning avseende sådan brottslighet eller reser utomlands i avsikt att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende sådan brottslighet. Med särskilt allvarlig brottslighet avses förutom terroristbrott även bl.a. brottslighet enligt vissa angivna internationella överenskommelser. Lagen innehåller också bestämmelser om domsrätt.

För att genomföra FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism från 1999 (finansieringskonventionen) infördes *finansieringslagen*. Liksom rekryteringslagen innehåller lagen även bestämmelser för genomförande av punkt 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). I lagen regleras straffansvar för finansiering av terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, av en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår sådan brottslighet och av en sådan resa som avses i rekryteringslagen. Lagen innehåller också bestämmelser om domsrätt, förverkande och penningbeslag.

Inom EU har det förhandlats ett direktiv om bekämpande av terrorism som ska ersätta terrorismrambeslutet. Direktivet har ännu inte formellt beslutats. En utredare har fått i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra det kommande direktivet (dir. 2016:46 och dir. 2017:2).

## Behovet av en översyn

Terrorism hotar internationell fred och säkerhet, nationell säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Varje år utförs åtskilliga terroristattentat i världen. Det internationella samarbetet mot terrorism har pågått under lång tid och resulterat i ett stort antal instrument. En viktig del i kampen mot terrorism är att det finns en ändamålsenlig strafflagstiftning som också uppfyller internationella åtaganden. Ett framgångsrikt arbete mot terrorism bygger även på effektiva förebyggande åtgärder mot våldsbejakande extremism. En grundläggande förutsättning för all terrorismbekämpning är att mänskliga rättigheter och rättsstatens principer respekteras.

Sveriges straffrättsliga lagstiftning på terrorismområdet har tillkommit vid skilda tillfällen och huvudsakligen för att genomföra olika internationella förpliktelser inom ramen för bl.a. FN, Europarådet och EU. Lagstiftningen uppfyller dessa åtaganden men systematiken med flera lagar, som innehåller ingående definitioner av den brottslighet som straffansvaret omfattar och olika hänvisningar till varandra, gör att det kriminaliserade området blir svårt att överblicka. Det har också tillkommit flera internationella instrument på terrorismområdet under den tid lagarna varit i kraft. Bland annat som en konsekvens av detta har straffansvaret utvidgats allteftersom, t.ex. genom införandet av nya straffbestämmelser om mottagande av terrorismutbildning, resor i terrorismsyfte och finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott. Detta har ytterligare ökat komplexiteten i lagstiftningen som i dag brister i överskådlighet. En mer överblickbar och tydlig lagstiftning ger bättre förutsättningar för polis och åklagare att bekämpa terroristbrottslighet samtidigt som rättssäkerheten ökar. Det är därför angeläget att se över regelverket i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering.

Att det finns ett behov av en översyn har också påtalats av remissinstanser i tidigare lagstiftningsärenden. Redan vid införandet av rekryteringslagen uttalades i propositionen att det vore önskvärt att samla straffrättslig lagstiftning som anknyter

till terrorism i ett mer överskådligt regelverk (prop. 2009/10:78 s. 52 f.). Frågan har även behandlats av regeringen i propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte där det uttalades att det finns behov av att ta ett samlat grepp om lagstiftningen och att regeringen därför avser att se över den straffrättsliga regleringen för att bekämpa terrorism (prop. 2015/16:78 s. 20).

Sammantaget står det klart att det finns ett behov av en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet.

## **Uppdraget**

### *Övergripande uppdrag*

Utredaren ska göra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering som bör samlas i ett regelverk. Utgångspunkten för översynen är behovet av att skapa en överskådlig lagstiftning med en tydlig struktur och som blir lätt att tillämpa. Det straffbara området ska vara förutsägbart och tydligt. Utredaren ska i detta sammanhang vara uppmärksam på om det finns möjligheter till förenklingar. Inget hindrar att lagtekniska lösningar som behandlats i tidigare lagstiftningsärenden övervägs på nytt. Den föreslagna regleringen ska utgöra en helhet på så sätt att lagstiftningen följer en systematik som är ordnad och logisk. Ambitionen ska vara att åstadkomma en långsiktigt hållbar lagstiftning som medger framtida förändringar utan att överskådligheten minskar. Sveriges unions- och folkrättsliga förpliktelser på området ska respekteras.

Avsikten med utredningen är att få till stånd en författningsteknisk översyn av befintlig straffrättslig lagstiftning på terrorismområdet. Det ska emellertid stå utredaren fritt att lämna förslag som materiellt skiljer sig från innehållet i nuvarande regelverk om ett sådant behov bedöms finnas för att skapa en ändamålsenlig och sammanhängande strafflagstiftning. Det kan t.ex. gälla omfattningen av det straffbara området.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. yttrandefriheten och den personliga integriteten, ska noga beaktas och

de förslag som lämnas ska vara förenliga med svensk grundlag samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Nedan lämnas en närmare redogörelse för vissa frågor som utredaren särskilt ska uppmärksamma.

### *Särskilt allvarlig brottslighet*

I Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och finansieringskonventionen definieras terroristbrottslighet, dvs. den brottslighet som straffansvaret för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning respektive finansiering ska vara tillämpligt i förhållande till, i huvudsak genom hänvisningar till de brott som omfattas av vissa angivna internationella instrument på terrorismbekämpningens område.

Denna metod för att definiera terroristbrottslighet, som alltså skiljer sig från den i terrorismrambeslutet, återspeglas i rekryteringslagen och finansieringslagen. Dessa lagar innehåller visserligen fullständiga redogörelser för den brottslighet som straffansvaret enligt de olika internationella instrumenten ska omfatta. Frågan om hur tillämpningsområdet ska komma till uttryck har också ingående behandlats i förarbetena (prop. 2001/02:149 s. 38 f. och prop. 2009/10:78 s. 38 f.). Lagarna uppfyller även var för sig de krav som kan ställas på utformningen av en strafflag. Sett ur ett helhetsperspektiv är emellertid den nuvarande ordningen med två olika definitioner av särskilt allvarlig brottslighet i två skilda lagar, vid sidan om bestämmelsen om terroristbrott i terroristbrottslagen, en bidragande orsak till att den samlade straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism brister i överskådlighet. Till detta kommer att definitionerna av särskilt allvarlig brottslighet har fått en komplicerad utformning med hänvisningar till såväl utpekade brott enligt svensk rätt, med eller utan tillkommande rekvisit, som brottslighet enligt flera olika internationella instrument, liksom kombinationer däremellan.

Utredaren ska därför

- analysera möjligheterna att på ett enklare sätt genomföra de bestämmelser i relevanta internationella instrument som anger vad som avses med terroristbrottslighet och som i den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism kommit till uttryck genom regleringen om särskilt allvarlig brottslighet.

### *Straffskalornas utformning*

Ett brotts straffskala ger uttryck för gärningens allvar och förhållandet till andra brottstyper. Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt.

Samtliga brott av normalgraden enligt rekryteringslagen och finansieringslagen har straffskalan fängelse i högst två år. För ett flertal brott enligt dessa lagar finns också en särskild straffskala för grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid straffskalornas utformning har hänsyn tagits till att lagstiftningen tar sikte på gärningar av förberedande karaktär och straffet för förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken har därför ansetts vara en naturlig utgångspunkt. När nya straffbestämmelser införts har i flera fall jämförelser gjorts till redan befintliga bestämmelser i rekryteringslagen och finansieringslagen (prop. 2001/02:149 s. 46, prop. 2009/10:78 s. 49 och prop. 2015/16:78 s. 31 f.).

Som de nuvarande straffbestämmelserna i rekryteringslagen och finansieringslagen är utformade finns det visserligen utrymme att inom respektive straffskala ta hänsyn till de variationer i straffvärde som kan finnas mellan olika gärningar. Samtidigt torde ansvaret enligt vissa bestämmelser omfatta gärningar med ett straffvärde som skiljer sig betydligt från straffvärdet hos gärningar enligt andra bestämmelser, trots att straffskalan är densamma. Det gäller t.ex. de olika brottsformerna i finansieringslagen. Sammantaget kan det ifrågasättas om principerna om proportionalitet och ekvivalens har fått ett tillräckligt genomslag vid utformningen av straffskalorna.

Vid en översyn av lagstiftningen i dess helhet finns det också en större möjlighet än tidigare att göra en bred jämförelse mellan samtliga brottstyper i terrorismlagstiftningen.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till behovet av förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism.

#### *Kvalifikationsgrunder vid grova brott*

Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska samtliga relevanta omständigheter beaktas. Ett sätt att säkerställa att försvårande omständigheter får ett tydligt genomslag är att i lagtexten ange exempel på sådana omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen, s.k. kvalifikationsgrunder.

Med undantag för resor i terrorismsyfte och finansiering av sådana resor finns det för brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen en särskild straffskala för grova fall, se 6 § respektive 3 § andra stycket. Enligt båda bestämmelserna ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om brottet varit ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art. I rekryteringslagens bestämmelse anges vidare att det särskilt ska beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Någon motsvarighet återfinns inte i finansieringslagen trots att samma hänsynstagande bör kunna göra sig gällande även vid finansiering av terroristbrottslighet. Även i övrigt framstår det vid en översyn som angeläget att se över om kvalifikationsgrunderna är ändamålsenligt utformade.

Utredaren ska därför

- analysera och i förekommande fall ta ställning till vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism ska betraktas som grova.

### *Undantag från straffansvar*

Bestämmelserna i rekryteringslagen och finansieringslagen innebär att straffansvaret kan inträda på ett tidigt stadium i förhållande till ett fullbordat terroristbrott och utan att någon skada behöver ha uppkommit. För att säkerställa att straffansvaret inte blir alltför långtgående finns i 7 § rekryteringslagen samt 3 § tredje stycket och 3 a § andra stycket finansieringslagen bestämmelser om att ansvar inte ska dömas ut i ringa fall. Dessa är utformade på olika sätt och tänkta att omfatta delvis skilda situationer (prop. 2001/02:149 s. 44 f., prop. 2009/10:78 s. 47 f. och prop. 2015/16:78 s. 32 f.).

Även i en framtida lagstiftning bör det finnas en reglering som gör det möjligt att undanta fall där ett straffansvar inte kan anses motiverat och som alltså säkerställer att lagstiftningen inte får orimliga konsekvenser. Vid en översyn finns det anledning att samlat se över hur ett sådant undantag bör vara utformat och vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Frågan om lagstiftningen bör innehålla någon uttrycklig reglering om straffnedsättning eller befrielse från straffansvar vid s.k. frivilligt tillbakaträdande bör också analyseras. Sådana bestämmelser finns beträffande annan brottslighet där det för straffansvar är tillräckligt att fara för viss skada har uppkommit, t.ex. de allmänfarliga brotten i brottsbalken.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur en reglering om undantag från straffansvar bör vara utformad och vilka omständigheter som bör kunna föranleda frihet från ansvar, och
- analysera och ta ställning till om det bör införas en reglering om straffnedsättning eller befrielse från ansvar vid frivilligt tillbakaträdande.

*Bör vissa grundläggande förutsättningar för brottens tillämpning komma till tydligare uttryck i lagstiftningen?*

Lagstiftningen kring terrorism är ytterst avsedd att motverka allvarliga angrepp mot grundläggande principer om en fungerande rättsstat och demokrati. När terroristbrottslagen infördes uttalades att olika handlingar som begås t.ex. av motståndsrö-



relser som i totalitära stater arbetar för införande av ett demokratiskt samhällsskick inte ska betraktas som terroristbrott (prop. 2002/03:38 s. 61). Något behov av att låta sådana grundläggande förutsättningar för terroristbrottets tillämpning komma till direkt uttryck i lagtext bedömdes inte finnas. Sedan dess har straffansvaret för terrorismrelaterad brottslighet utvidgats, t.ex. genom införandet av rekryteringslagen och ett särskilt straffansvar för finansiering av en sammanslutning av personer som begår terroristbrott. Det kan därför finnas skäl att på nytt analysera behovet av liksom förutsättningarna, t.ex. enligt Sveriges internationella åtaganden, för att klargöra vissa grundläggande förutsättningar för straffbestämmelsernas tillämpning, innefattande hänsynen till intresset av en fri åsiktsbildning och respekten för yttrandefriheten.

Vidare har förekomsten av utländska terroriststridande och det förhållandet att terroristorganisationer strider utomlands aktualiserat frågan om hur regelverken på terrorismens område förhåller sig till den internationella humanitära rätten som tillämpas på bl.a. väpnade styrkors verksamhet under väpnade konflikter. Samtidigt som det står klart att terroristhandlingar kan begås under sådana konflikter finns det i flera av de internationella instrumenten på terrorismbekämpningens område exempel på undantag för den humanitära rätten. Till exempel anges i ingressen till terrorismrambeslutet att det inte reglerar de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt som regleras av den internationella humanitära rätten. (För en närmare redogörelse hänvisas till avsnitt 3.6 i delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation, SOU 2016:40.) När terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen infördes gjordes inte några uttryckliga överväganden i dessa avseenden (se dock prop. 2015/16:78 s. 19). Vid en översyn finns det anledning att närmare analysera denna fråga, som på senare tid även varit aktuell i rättspraxis.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera och ta ställning till om vissa grundläggande förutsättningar för tillämpningen av de brott som i dag omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism bör

komma till tydligare uttryck i lagstiftningen, t.ex. i förhållande till den internationella humanitära rätten.

### *Domsrätt*

När terroristbrottslagen infördes tillskapades i 2 kap. brottsbalken en oinskränkt domsrätt för terroristbrott, försök till sådant brott och brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott enligt 5 § terroristbrottslagen. I rekryteringslagen (9 §) och finansieringslagen (6 §) infördes särskilda domsrätsregler som utformades enbart med syftet att uppfylla konventionernas och rambeslutets krav (prop. 2001/02:149 s. 48 f. och prop. 2009/10:78 s. 50 f.). Detta har fått till konsekvens att det finns skillnader mellan lagarna som inte verkar vara sakligt motiverade. Exempelvis grundar sig domsrätten beträffande utlänningar för brott mot rekryteringslagen på hemvist i Sverige medan motsvarande domsrätt för brott mot finansieringslagen grundar sig på om utlänningen befinner sig i Sverige. Vidare torde bestämmelserna i 9 § andra stycket rekryteringslagen och 6 § första stycket finansieringslagen få till följd att något krav på dubbel straffbarhet inte kan uppställas beträffande sådana fall av förberedelse och stämpling till terroristbrott som också innefattar brott mot nämnda lagar medan ett sådant krav finns beträffande andra fall av förberedelse och stämpling till terroristbrott. Även i övrigt finns ett behov av att se över bestämmelserna om domsrätt med ambitionen att åstadkomma en enhetlig och ändamålsenlig reglering.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till behovet av förändringar när det gäller reglerna om domsrätt för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism.

### *Utformningen av lagstiftningen*

Utredarens övergripande uppdrag är att göra en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering. Utgångspunkten är att den föreslagna regleringen bör samlas i ett regelverk. När det gäller utformningen av lagstiftningen är flera lösningar tänkbara. Vid införandet av terror-

istbrottslagen uttalades att övervägande skäl talade för att de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna skulle genomföras i form av en ny lag (prop. 2002/03:38 s. 74). I de övriga nordiska länderna finns den straffrättsliga regleringen om terrorism emellertid i dessa länders motsvarigheter till brottsbalken. Merparten av de gärningar, inklusive de allvarligaste, som kan utgöra terroristbrott är också brott som återfinns i brottsbalken.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- ta ställning till hur den nya lagstiftningen lämpligen bör utformas och då särskilt överväga om det bör införas en speciell lag eller en ny reglering i brottsbalken.

#### *Följdändringar i andra författningar*

I rättegångsbalkens reglering om beslag och hemliga tvångsmedel finns bestämmelser som är kopplade till den straffrättsliga terrorismlagstiftningen. Även i andra författningar finns det hänvisningar till denna lagstiftning som kommer att behöva ändras, t.ex. på säkerhetsskydds- och finansmarknadsområdena.

Utredaren ska därför

- bedöma behovet av följdändringar i andra lagar och förordningar och föreslå de författningsändringar som behövs.

#### **Arbetsformer och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, särskilt Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Sveriges advokatsamfund.

För att skapa underlag för översynen ska en internationell jämförelse göras. Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse. Regleringen och arbetet i andra nordiska länder bör särskilt belysas och beaktas.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta de förslag som Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtgärderna för att förhindra och bekämpa terrorism har lämnat i delbetänkandet SOU 2016:40, liksom de förslag som samma

utredning ska lämna den 29 september 2017 med anledning av tilläggsdirektiv (dir. 2016:46 och dir. 2017:2). Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt inom EU och andra internationella forum.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

(Justitiedepartementet)