

Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24728-0

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Morgan Johansson, gav den 2 maj 2017 justitierådet Stefan Johansson i uppdrag att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga (Ju 2017:G). Samma dag anställdes rådmannen Mari-Ann Roos för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Denna promemoria är resultatet av ett gemensamt arbete av mig och Mari-Ann Roos. Den är därför skriven i vi-form. Jag är dock ensam ansvarig för förslagen.

Genom denna promemoria, Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, är uppdraget slutfört.

Stockholm i december 2017

Stefan Johansson

Mari-Ann Roos

Innehållsförteckning

Förord.....	1
Sammanfattning	8
Summary	16
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.....	25
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	27
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	29
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet	34
2 Uppdraget	35
3 Bakgrund och tidigare överväganden	37
3.1 Bakgrund till uppdraget.....	37
3.2 Tidigare överväganden om deltagande i en kriminell organisations verksamhet	38

3.3	Pågående arbete på terrorismområdet.....	41
3.3.1	Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism	41
3.3.2	Terroristbrottsutredningen	43
3.3.3	Överenskommelse om åtgärder mot terrorism.....	44
3.3.4	Uppdrag om polisens tillgång till underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	45
4	Nuvarande reglering.....	47
4.1	Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	47
4.2	Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.....	48
4.3	Lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.....	51
4.4	Olovlig kårverksamhet	53
4.5	EU:s terrorismdirektiv	54
4.6	Beskrivning av det straffbara området.....	54
4.7	Svensk praxis.....	56
5	Nordisk och europeisk utblick	67
5.1	Danmark.....	67
5.1.1	Lagstiftning	67
5.1.2	Dansk praxis	68
5.2	Finland	69
5.3	Island	69
5.4	Norge	70
5.4.1	Lagstiftning	70
5.4.2	Norsk praxis	71
5.5	Belgien.....	75

5.6	Frankrike	75
5.7	Storbritannien	76
5.8	Tyskland	76
5.9	Europeiska kommissionens genomföranderapporter avseende terrorismrambeslutet	76
6	Behovet av ett deltagandebrott.....	77
7	Ett särskilt straffansvar för deltagande i och samröre med en terroristorganisation	83
7.1	Inledning.....	83
7.2	Kriminaliseringens syfte och skyddsintresse	83
7.3	Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter	87
7.4	Förhållandet till internationell humanitär rätt	90
7.5	En ny straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisations verksamhet	92
7.5.1	Terroristorganisation definieras	93
7.5.2	Deltagandebrottets avgränsning	95
7.5.3	Bestämmelsens förenlighet med föreningsfriheten	98
7.5.4	Straffbestämmelsens placering.....	102
7.5.5	Straffskala och påföljdsval.....	103
7.5.6	En särskild straffskala för grova brott.....	105
7.5.7	Undantag för ringa fall.....	108
7.5.8	Förhållandet till andra straffbestämmelser	109
7.5.9	Närmare om brottslighetskonkurrens	110
7.5.10	Osjälvständiga brottsformer	111
7.5.11	Rättskraft och åtalspreskription	114
7.6	En ny straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation	117
7.6.1	Bakgrund och inledande överväganden.....	118
7.6.2	Samröresbrottets avgränsning	118
7.6.3	Straffskala, gradindelning och försök.....	120
7.6.4	Förhållandet till andra straffbestämmelser	121

7.7	Offentlig uppmaning, rekrytering, finansiering och resa ..	124
7.7.1	Utgångspunkter och inledande överväganden	125
7.7.2	Offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisations verksamhet	126
7.7.3	Rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet	128
7.7.4	Utbildning som syftar till deltagande i en terroristorganisations verksamhet	129
7.7.5	Resa i syfte att delta i en terroristorganisation....	130
7.7.6	Finansiering av dels deltagande i en terroristorganisations verksamhet dels resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet.....	131
7.7.7	Grova brott och undantag för ringa fall	131
7.8	Tvångsmedel och underrättelseskyldighet.....	133
7.8.1	Hemliga tvångsmedel.....	134
7.8.2	Preventiva tvångsmedel	136
7.8.3	Inhämtningslagen.....	137
7.9	Domsrätt	138
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	141
9	Konsekvenser av förslagen	143
9.1	Ekonomiska konsekvenser.....	143
9.2	Konsekvenser för brottsligheten, för det brottsförebyggande arbetet och för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	144
10	Författningskommentar	147
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	147
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	150

10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	152
------	--	-----

10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	171
------	--	-----

Uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ju 2017:G)	173
---	------------

Referensgrupp vid uppdraget att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation....	179
---	------------

Sammanfattning

Uppdraget

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

Bakgrund och allmänna utgångspunkter

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

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

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

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

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

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

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

Nya straffbestämmelser om deltagande i och samröre med en terroristorganisation

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

Terroristorganisation definieras

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

Deltagande i en terroristorganisationens verksamhet straffbeläggs

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

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

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

Deltagandet ska ingå som en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet. Det innebär emellertid inte att

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

En ny straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation

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

Straffskala och påföljdsval

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

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

Grovt brott och undantag för ringa fall

Om deltagande- eller samröresbrottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt ska det särskilt beaktas om den

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

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

Förhållandet till annan lagstiftning

Handlingar som innebär att någon deltar i en terroristorganisations verksamhet kan samtidigt utgöra brott enligt brottsbalken, terroristbrottslagen eller finansieringslagen liksom något annat brott enligt rekryteringslagen eller brott enligt någon annan lag. Gärningar som innebär brott mot samröresbestämmelsen kan samtidigt innebära brott mot brottsbalken, terroristbrottslagen, vapenlagen eller andra specialstraffrättsliga lagar.

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

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

ska i stället avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens.

Offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering

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

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

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

Osjälvständiga brottsformer

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

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

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

i likhet med vad som gäller finansieringsbrottet straffbeläggs även försök till samröre med en terroristorganisation.

Tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel

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

Preventiva tvångsmedel och inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation

Preventiva tvångsmedel¹ ska, i samma utsträckning som när det gäller befintliga brott som rör terrorism, få användas vid brottslig verksamhet som innefattar grova brott som avser deltagande i eller samröre med en terroristorganisation.

Uppgifter om elektronisk kommunikation² ska, i samma utsträckning som när det gäller befintliga brott som rör terrorism, få inhämtas när det gäller brottslig verksamhet som innefattar grova brott som avser deltagande i eller samröre med en terroristorganisation.

¹ Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

² Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Domsrätt

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

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

Summary

Remit

The Inquiry's task has been to analyse whether a special criminal liability should be introduced for a person who participates in or otherwise supports a terrorist organisation, and to submit the legislative proposals deemed necessary. Its remit has also included considering whether recruiting for, financing or travelling abroad with the intention of committing such offences should be made punishable. Another task for the Inquiry has been to decide on Sweden's scope for investigating and issuing sentences for the proposed new offences, by such means as appropriate provisions on coercive measures and jurisdictional rules.

Background and general starting points

In recent years, terrorist crime has developed into a serious international problem. Terrorism imposes severe strains on affected communities and threatens international peace and security, as well as national security. It is one of the gravest threats to democracy, to the free exercise of human rights and to economic and social development. Terrorism kills and injures individuals, inflicts severe trauma on those affected and spreads fear and apprehension. Terrorism can also cause very extensive material destruction, with major financial consequences.

One requirement for being able, as successfully as possible, to prevent terrorist offences from being committed is for penal legislation to be shaped in such a way that it credibly and effectively criminalises all types of culpable acts associated with terrorism.

Today, it is already punishable to finance, in money or other property, a group of persons who commit terrorist offences or other particularly serious crimes, or are guilty of attempting, preparing, conspiring or being complicit in such crimes. All forms of support for such a terrorist organisation, regardless of whether it consists in material aid or assistance in the form of participation in the activities, play a part in creating and maintaining the terrorist organisation. Without participants, there would be no terrorist organisation; and without organisation, the ability of those concerned to commit terrorist offences or other particularly serious crimes would be considerably reduced.

Participation in a terrorist organisation is punishable in our Nordic neighbours, and also in several other European countries comparable to Sweden, including virtually all the EU member states. A shared outlook and similar legislation concerning terrorism facilitate international cooperation and counteract terrorist organisations' scope for establishing and developing their activities.

Criminalisation of participation in a terrorist organisation protects interests that are highly valued, including democracy and human rights. Through criminalisation, society expresses its rejection of participation and creates better prospects of avoiding, preventing and combating it and, accordingly, also terrorist offences and other particularly serious crimes.

Criminalisation of participation in a group of persons who commit terrorist offences or other particularly serious crime, or are guilty of attempting, preparing, conspiring or being complicit in such crime, i.e. a terrorist organisation, is not considered to concern an area protected by the regulation of rights in the Swedish Constitution (the Instrument of Government) and, accordingly, cannot be regarded as restricting freedom of association.

Neither is international humanitarian law deemed to impede the introduction of a provision that criminalises participation in such a terrorist organisation. The issue of whether or not a particular act committed during an armed conflict constitutes a permitted act of warfare or participation in a terrorist organisation may, where appropriate, be resolved with the aid of applicable rules. In this connection, it is advisable to remember the importance of upholding respect for international humanitarian law.

New penal provisions on participation in and dealings with a terrorist organisation's activities

Two new penal provisions regarding participation in and dealings with a terrorist organisation are being inserted into the Act (2010:299) on Criminal Responsibility for Public Provocation, Recruitment and Training concerning Terrorist Offences and other Particularly Serious Crimes (the Recruitment Act).

Definition of 'terrorist organisation'

The term 'terrorist organisation' is to be defined in the Recruitment Act. 'Terrorist organisation' refers to a group of persons who commit particularly serious crimes or are guilty of attempting, preparing, conspiring or being complicit in such offences. This definition corresponds to the description of the type of group that it is punishable to finance under Section 3, first paragraph, point 2 of the Act (2002:444) on Criminal Responsibility for the Financing of Particularly Serious Crime in Certain Cases (the Financing Act).

Taking part in a terrorist organisation's activities to be punishable

The criminal liability is to include participation in a terrorist organisation's activities. Even if the participation does not, in the individual case, promote the organisation's terrorist activities, it helps to sustain the organisation.

There are numerous possible ways of participating in a terrorist organisation's activities, and the participation is affected by the type of organisation concerned. Participation may, for example, consist in various activities aimed at attracting new members, bringing in financial contributions or publicising or disseminating information about the organisation. Other possible ways of taking part include assisting in the logistics involved in the organisation's operations by, for example, providing transport, setting up camps, maintaining weapons and other equipment, arranging premises for meetings and so forth.

For there to be participation in a particular terrorist organisation's activities, there must be the kind of association with the organisation that may be referred to in terms of taking part in its operations.

The participation must form a natural, integral part of the terrorist organisation's activities. Nevertheless, it does not mean that the participation must be aimed at terrorist offences or other particularly serious crimes. Participating in a terrorist organisation's activities must not, for example, be permitted even if it takes place within the scope of these that are not aimed directly at committing terrorist offences and other particularly serious crime. This kind of participation, too, must be regarded as helping to sustain and boost the activities aimed at committing such crime. Nevertheless, this does not prevent impartial humanitarian organisations, for example, from being able to conduct their work in any area where a terrorist organisation is operating.

New penal provision on dealings with a terrorist organisation

A new penal provision on dealings with a terrorist organisation is introduced in the Recruitment Act. This provision covers a person who, without taking part in terrorist activities under the provision on participation, handles weapons, ammunition, flammable or explosive goods, transport equipment or other, similar items on behalf of a terrorist organisation, or provides premises or land for its activities.

Scale of penalties and choice of sanctions

The penalty for the proposed offences of participation in and dealings with a terrorist organisation is imprisonment for at most two years.

Both taking part in and dealing with a terrorist organisation should be regarded as constituting criminal offences of such a nature as to justify the sanction of imprisonment — even if this would not be justified by the penal value as such and previous criminal offences. As in other cases, the strength of the presumption of imprisonment must be determined by the circumstances of the individual case.

Gross offences and exception for minor cases

If an offence of participation in or dealings with a terrorist organisation is gross, the sentence should be imprisonment for at least six months and at most six years. In assessing whether the offence of participation is gross, particular attention should be paid to whether the defendant had a central role in the terrorist organisation; whether the participation significantly contributed to the organisation's ability to commit terrorist offences or other particularly serious crime, or whether the offence of participation was, in other respects, of a particularly dangerous nature. In assessing whether the offence of dealings with a terrorist organisation is gross, particular attention should be paid to whether the offence was part of an activity carried out on a large scale or otherwise of a particularly dangerous nature. In the appraisal of which degree of severity to assign to an act, an overall assessment should be carried out in the usual manner.

In minor cases no responsibility is assigned. The exemption for minor cases includes situations where the participation or dealings has been of an insignificant kind, and also cases where the act must be regarded as minor with reference to other circumstances.

Relationship to other legislation

A person's participation in a terrorist organisation's activities may simultaneously constitute offences under the Swedish Penal Code, the Act (2003:148) on Criminal Responsibility for Terrorist Offences (the Terrorist Offences Act) or the Financing Act, or other offences under the Recruitment Act or some other Act. Similarly, offences under the provision on dealings may simultaneously be offences under the Swedish Penal Code, the Terrorist Offences Act, the Offensive Weapons Act or other penal provisions.

Both the Recruitment Act and the Financing Act contain a provision under which no responsibility is assigned under the respective Act if the offence is punishable with the same or a more severe penalty under the Swedish Penal Code or Terrorist Offences Act.

An offence of participation may take place over a long period and include a number of other offences, which means that both the individual acts and the duration of the participation will have a bearing on the penal value of the offence of participation. Unlike existing offences under the Recruitment Act, the offences of participation in and dealings with a terrorist organisation may also include offences under laws other than the Swedish Penal Code or the Terrorist Offences Act. This in itself is an argument against extending the existing subsidiarity rule to include the penal provisions now proposed. The offences of participation in and dealings with a terrorist organisation should therefore not be subject to the subsidiarity rule in the Recruitment Act. The question of whether to convict a defendant for one or more offences must, instead, be settled in the individual case, with application of the rules on concurrence of offences.

Public provocation, recruitment, travel and financing

Owing to the highly valued interests of protection, there are sound reasons for taking measures to combat opportunities of, for example, participating in a terrorist organisation's activities. The offences of public provocation and recruitment will very often, in practice, be aimed at providing some form of support for terrorism or a terrorist organisation. For the legislation to be capable of fulfilling its purpose, the crimes of public provocation and recruitment should therefore be made punishable in relation to participation in a terrorist organisation's activities as well.

A further counter-terrorism measure is making travel for the purpose of participating in a terrorist organisation's activities punishable. Criminal liability for this is therefore being introduced. Financing participation in a terrorist organisation's activities and financing travel with the aim of participating in a terrorist organisation's activities are also to be punishable.

Dependent forms of offence

Complicity and attempt, but not preparation or conspiracy, to participate in and have dealings with a terrorist organisation are to be punishable.

Criminalising public provocation and recruitment, in relation to the new offences, also makes punishable acts that, first, entail liability for complicity in the form of instigation and, second, might constitute conspiracy (seeking to instigate another person). Making financing of participation punishable also makes punishable acts that, first, entail liability for complicity in terms of participation in a terrorist organisation's activities, and, second, might constitute preparation for such participation.

Regarding travel, the crime of travel may entail what might also constitute an attempt to participate. However, other situations, too, may be envisaged in which a person attempts to participate in a terrorist organisation's activities but, for various reasons, does not succeed. Attempting, but not preparing or conspiring, to participate in a terrorist organisation's activities is therefore being made punishable. In line with this and similarly to the provisions on the crime of financing, an attempt to have dealings with a terrorist organisation is also being made punishable.

Coercive measures

Secret coercive measures

Use of secret interception and surveillance of electronic communications and covert camera surveillance, under Chapter 27 of the Swedish Code of Judicial Procedure, is to be permitted to the same extent as for existing offences relating to terrorism, in preliminary investigations of participation in and dealings with a terrorist organisation. The exemption from the obligation of notification is also to apply in a preliminary investigation of the new crimes. Written messages between suspects and their close associates, or reciprocally between the latter, may be seized at the home or on the premises of the suspects or their close associates.

Preventive coercive measures and retrieval of electronic communications data

Use of preventive coercive measures is to be permitted to the same extent as for existing terrorism-related offences, in connection with criminal activities involving gross offences relating to participation or dealings with a terrorist organisation.

Collection of electronic communications data is to be permitted, to the same extent as for existing offences, in connection with criminal activities involving gross offences relating to participation in or dealings with a terrorist organisation.

Jurisdiction

Exemptions from double criminality are to apply, to the same extent as for existing terrorism-related offences, to crimes involving participation in or dealings with a terrorist organisation.

Participation in and dealings with a terrorist organisation are acts of a cross-border nature, and it cannot be excluded that they may be committed in countries where they are not punishable. Taking into account the interests that the proposed criminalisation is aimed at protecting, the cross-border nature of the offences and the existing rules on jurisdiction regarding acts of terrorism, there are grounds for exempting the proposed offences, too, from the requirement of double criminality.

1 Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

3 §³

1. för att begå särskilt allvarlig brottslighet,

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

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

³ Senaste lydelse 2016:94.

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

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

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

3 a §⁴

Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i 10 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁴ Senaste lydelse 2016:94.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁵

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, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken,

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för 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,

⁵ Senaste lydelse 2017:336.

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
Terroristorganisation

3 §

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

Deltagande i en terroristorganisationens verksamhet

4 §

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

Samröre med en terroristorganisation

5 §

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

6 §⁶

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

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

7 §⁷

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

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

⁶ Senaste lydelse 2010:299.

⁷ Senaste lydelse 2010:299.

9 §⁸

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

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

10 §⁹

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

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

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

1. begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet,

2. *delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 §, eller*

3. meddela eller ta emot instruktioner enligt 8 eller 9 §.

11 §¹⁰

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

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

Vid bedömningen av om brott som anges i 4 § är grovt ska det särskilt beaktas om den tilltalade har haft en central roll inom terroristorganisationen, om deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet eller

⁸ Senaste lydelse 2016:95.

⁹ Senaste lydelse 2016:95.

¹⁰ Senaste lydelse 2016:95.

större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

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

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

12 §¹¹

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

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

Ansvar enligt 6, 7, 8, 9 eller 10 § ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen

¹¹ Senaste lydelse 2010:299.

med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

13 §

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

14 §¹²

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹² Senaste lydelse 2010:299.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹³

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

1. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

2. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

3. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,

4. spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5 eller 8 §, 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken, eller

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹³ Senaste lydelse 2014:387. Upphör att gälla 2020-01-01 genom lag (2012:279).

2 Uppdraget

Enligt beslut den 2 maj 2017 har utredaren haft i uppdrag att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga (Ju 2017:G, *se bilaga 1*).

Till utredningen knöts en referensgrupp (*se bilaga 2*) med vilken utredaren har sammanträffat vid två tillfällen.

Enligt uppdraget ska samråd ske med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen samt med andra myndigheter och organisationer som utredaren finner lämpligt. Detta har skett dels genom att dessa myndigheter funnits representerade i referensgruppen, dels genom särskilda möten med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen. Information om den straffrättsliga regleringen för motsvarande brott i de nordiska länderna har inhämtats genom sökningar i rättsdatabaser och genom studiebesök i Norge.

3 Bakgrund och tidigare överväganden

3.1 Bakgrund till uppdraget

Varje år utförs åtskilliga terroristattentat i världen. Under ett antal år har problematiken med personer som reser utomlands till konfliktområden, från bl.a. Sverige, varit särskilt framträdande. Resandet från Sverige till konfliktområden i Syrien och Irak har på senare tid avtagit. De personer som återvänder från sådana resor har emellertid i vissa fall skaffat sig ett brett internationellt kontaktnät som innebär att expanderande och sammanlänkande terroristnätverk med internationell räckvidd kan få fäste även i Sverige.

Enligt uppdraget är det viktigt att förmågan hos terroristnätverk att begå terroristattentat i Sverige så långt som möjligt motverkas och terroristbrottslighet ska inte heller kunna planeras eller stödjas från Sverige. Det kan inte uteslutas att det finns gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till en terroristorganisations förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet, men som likväl inte omfattas av nuvarande straffbestämmelser. Det anges därför finnas skäl att, beträffande terroristorganisationer, undersöka om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. En sådan kriminalisering skulle kunna komplettera befintliga straffbestämmelser i fall där det är oklart på vilket sätt en persons deltagande bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation.

Enligt uppdraget ska utredaren ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation.

3.2 Tidigare överväganden om deltagande i en kriminell organisations verksamhet

Den 13 juni 2002 enades EU:s medlemsstater om ett rambeslut om bekämpande av terrorism 2002/475/RIF (terrorismrambeslutet). Rambeslutet är den första internationella överenskommelsen som innehåller en förklaring av vad som ska utgöra ett terroristbrott. Utöver att bl.a. uppställa krav på vilka handlingar som ska betraktas som terroristbrott (artikel 1), och kriminalisering av vissa gärningar med anknytning till terroristbrott (artikel 3), kräver rambeslutet att medlemsstaterna gör det straffbart att leda en terroristgrupp eller delta i en terroristgrupps verksamhet (artikel 2). När det gäller deltagande i en terroristgrupps verksamhet sägs att däri ingår att förse den med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet. Rambeslutet har nyligen ersatts av 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). Terrorismrambeslutets artikel 2 om ledande av och deltagande i en terroristgrupps verksamhet återfinns, i sak oförändrad, i artikel 4 i terrorismdirektivet.

Rambeslutet har i svensk rätt genomförts genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen). Regeringen gjorde i samband med genomförandet bedömningen att svensk rätt genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott i flera fall straffbelägger handlingar på ett tidigare stadium än vad rambeslutet kräver (prop. 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott, s. 47). Regeringen ansåg mot den bakgrunden att det inte förelåg behov av ett utvidgat straffansvar för åtgärder som innebär ledande av eller deltagande i sammanslutningar som inrättats med avsikt att begå terroristbrottslighet. Regeringen anmärkte dock, bl.a. med hänvisning till de överväganden som gjorts av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. (se SOU 2000:88 Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd), att frågan om ytterligare kriminalisering avseende ledande av och deltagande i kriminella

organisationer kunde diskuteras på ett mer generellt plan och utifrån andra behov och andra förutsättningar (prop. 2002/03:38 s. 48).

Lagrådet anförde för sin del att det inte var övertygat om att bedömningen – att bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling var tillräckliga för att tillgodose kraven i rambeslutet – på sikt var hållbar (prop. 2002/03:38 s. 48). Även Justitiekanslern, Hovrätten för Övre Norrland, Umeå tingsrätt, Riksåklagaren och Statens kärnkraftsinspektion ifrågasatte bedömningen.

Frågan om straffansvar för deltagande i kriminella organisationer behandlades, som framgått ovan, av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. Kommittén övervägde en ny bestämmelse i 23 kap. brottsbalken om ansvar för dels underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet, dels främjande av brottslig verksamhet av följande lydelse (SOU 2000:88 s. 180).

Den som i ledande ställning inom en sammanslutning, där allvarlig brottslig verksamhet förekommer, underlåter att göra vad som skäligen kan begäras för att verksamheten skall upphöra, döms för *underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter.

Den som lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter hus, del av hus eller mark eller lämnar annat liknande stöd till en sammanslutning av sådant slag som anges i första stycket döms, om stödet inte är att anse som obetydligt, för *främjande av brottslig verksamhet* till böter eller fängelse i högst två år. Vad nu sagts skall dock inte gälla, om ansvar kan dömas ut enligt en annan bestämmelse i denna balk eller i annan lag eller författning.

Majoriteten avstod från att lägga fram förslaget, bl.a. med hänvisning till att bestämmelserna närmast skulle utgöra en komplettering till reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till brott och därför skulle få ett förhållandevis begränsat tillämpningsområde. Dessutom ansågs bestämmelserna vara förknippade med bevis-svårigheter och kunde enligt majoriteten därmed inte förväntas bli särskilt effektiva.¹⁴

¹⁴ Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016 har det i 23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken införts en bestämmelse som, i de fall det är särskilt föreskrivet, gör underlåtenhet att förhindra brott inom ramen för en sammanslutning straffbart för den som har ett bestämmande inflytande i sammanslutningen (prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet).

Liknande bedömningar som vid genomförandet av EU:s terrorismrambeslut när det gäller behovet av ett särskilt straffansvar för deltagande i kriminella organisationer har gjorts vid genomförandet av andra internationella instrument med krav på straffansvar för deltagande i kriminella organisationer. Det gäller t.ex. EU:s gemensamma åtgärd om deltagande i kriminella organisationer, FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.¹⁵

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (se vidare avsnitt 3.3.1) har också i delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40) övervägt en särskild straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation. Bestämmelsen har följande lydelse.

Den som, utan att det utgör sjukvård eller sjukavård, genom att delta i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands bidrar till, underlättar eller annars medverkar 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 döms till fängelse i högst två år.

Första stycket gäller inte om sammanslutningens deltagande i den väpnade konflikten sker på ett sätt som inte strider mot den internationella humanitära rätten.

Utredningen menar att det finns starka skäl som talar emot en sådan kriminalisering (s. 111), men lämnar alltså trots det – i enlighet med sitt uppdrag och för att frågan ska få en allsidig belysning – förslag på en straffbestämmelse. Däremot framhåller utredningen att en särskild straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation, utan någon uttrycklig koppling till en väpnad konflikt, skulle kunna övervägas som ett värdefullt komplement till befintliga bestämmelser. Utredningen konstaterar emellertid att den frågan inte omfattas av uppdraget (s. 111 och s. 125 f.). Behovet av en sådan generell kriminalisering är också något som har lyfts fram av remissinstanserna. Svea hovrätt skriver t.ex. i sitt remissvar att det

¹⁵ Skr. 1998/99:60 s. 265, prop. 2002/03:146 Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, s. 32 f. och prop. 2010/11:76 Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet, s. 20 f.

skulle vara önskvärt med ett bredare grepp på vilka handlingar som bör kriminaliseras och att man i det arbetet även bör belysa frågan om kriminalisering av medlemskap i en terroristorganisation. Förslaget har hittills inte lett till lagstiftning.

Sammanfattningsvis har alltså frågan om straffansvar för deltagande i kriminella organisationer, däribland terroristorganisationer, övervägts vid ett antal tillfällen men inte lett till lagstiftning. Detta har i huvudsak motiverats med att behovet framstår som begränsat eftersom befintlig kriminalisering, framför allt bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling, i mycket stor utsträckning täcker handlingar som begås inom ramen för en kriminell organisation. Denna bedömning har, som framgått i det föregående, ifrågasatts och uppdraget är nu att undersöka om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. En sådan kriminalisering bedöms enligt uppdraget kunna komplettera dagens bestämmelser i fall där det är oklart på vilket sätt en persons deltagande bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation.

3.3 Pågående arbete på terrorismområdet

3.3.1 Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism

Regeringen beslutade den 18 december 2014 (dir. 2014:155) att en särskild utredare skulle 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 bedömde att det krävdes lagändringar skulle förslag till sådana lämnas. Utredaren skulle även ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF) ställer och vid behov föreslå nödvändiga lagändringar. Utredningen (Ju 2014:26), som antog namnet Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa

terrorism, överlämnade i juni 2015 delbetänkandet SOU 2015:63 Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Förslagen i betänkandet behandlas i propositionen (2015/16:78) Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte. I propositionen föreslås bl.a. nya straffbestämmelser om mottagande av utbildning avseende terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, resor i terrorismsyfte och finansiering av sådana resor samt finansiering av en person eller sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Utvidgningen av finansieringsbrottet till att omfatta finansiering av en person eller sammanslutning av personer som begår brottsliga handlingar med anknytning till terrorism skedde för att svensk lagstiftning skulle uppfylla FATF:s rekommendation 5 som ställer krav på medlemsstaterna att kriminalisera finansiering av bl.a. terroristorganisationer och enskilda terrorister även om det saknas koppling till en särskild terroristhandling, dvs. oavsett syftet med finansieringen (prop. 2015/16:78 s. 45). Lagändringarna trädde i kraft den 1 april 2016.

Genom tilläggsdirektiv den 17 juni 2015 (dir. 2015:61) fick utredningen i uppdrag att bl.a. analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation och ta ställning till om Sverige ska tillträda vissa internationella instrument på terrorismområdet, däribland ett tilläggsprotokoll (CETS 217) till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 196), som ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater (tilläggsprotokollet). Utredningen överlämnade i juni 2016 sitt andra delbetänkande SOU 2016:40 Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. I delbetänkandet föreslås bl.a. en ny straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation (se avsnitt 3.2) och en utvidgning av straffansvaret för resor i terrorismsyfte, finansiering av sådana resor och rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet. Delbetänkandet har hittills inte lett till lagstiftning.

Genom ett nytt tilläggsdirektiv den 9 juni 2016 (dir. 2016:46) fick utredningen slutligen i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (terrorismdirektivet). I tilläggsdirektiven anges att frågan om vilka författningsändringar terrorismdirektivet kräver ska behandlas tillsammans med frågan om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och vilka lagändringar som det i så fall kräver. Utredningen överlämnade i september 2017 sitt slutbetänkande, SOU 2017:72 Genomförande av vissa straffrättsliga åtgärder för att förhindra och bekämpa terrorism.

För att uppfylla Sveriges åtaganden i anledning av terrorismdirektivet och tilläggsprotokollet föreslås i slutbetänkandet bl.a. dels att straffbestämmelsen om terroristbrott utvidgas, dels att straffbestämmelserna om rekrytering, utbildning, resa och finansiering utvidgas. När det gäller rekrytering föreslås straffansvaret omfatta även den som i vissa fall söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet. Utbildningsbrottet föreslås omfatta även den som hämtar in eller tar emot en viss typ av instruktioner i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet (självutbildning). Straffbestämmelsen om resa föreslås utvidgas till att omfatta även resor till medborgarskapsland (ej Sverige) och den som reser i avsikt att göra sig skyldig till stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet eller i avsikt att utbilda sig för terrorism. Straffansvaret för finansiering av terrorism föreslås utvidgas genom en långtgående kriminalisering av finansiering av handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås. Således föreslås att det ska vara straffbart att finansiera medverkan, försök, förberedelse och stämpling till särskilt allvarlig brottslighet, liksom att finansiera offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa som tar sikte på särskilt allvarlig brottslighet.

3.3.2 Terroristbrottsutredningen

Genom beslut den 9 februari 2017 fick en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism (dir. 2017:14). Syftet är att åstadkomma en

ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. I uppdraget ingår att samla lagstiftningen i ett regelverk. Vidare ska utredaren bl.a. analysera och ta ställning till behovet av förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019. Utredningen har antagit namnet Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03).

3.3.3 Överenskommelse om åtgärder mot terrorism

Den 7 juni 2017 presenterade regeringen tillsammans med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse kring åtgärder mot terrorism. Utgångspunkten är en tidigare överenskommelse från december 2015¹⁶ samt den nationella strategin mot terrorism som beslutades i augusti 2015¹⁷. Överenskommelsen tar sikte på bl.a. skärpt säkerhet i den offentliga miljön, stärkt samarbete och ökad samverkan mellan berörda myndigheter och med kommunerna, skärpt kontroll av personer som bedöms utgöra säkerhetshot och utökade resurser till polisen. När det gäller straffrättsliga åtgärder omfattar överenskommelsen dels det nu aktuella uppdraget att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, dels det i avsnitt 3.3.2 nämnda uppdraget om en översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen, särskilt såvitt avser uppdraget att ta ställning till behovet av en förändring i straffskalorna. Ett myndighetsuppdrag ska vidare ges med syftet att få en redogörelse för tillämpningen av lagstiftningen kring terrorismfinansiering och en analys av behoven för att uppnå en ökad effektivitet. Enligt överenskommelsen bör det också göras en utredning av en ordning där Säkerhetspolisen ska kunna ta emot underrättelser från signalspaning parallellt med en pågående förundersökning, vilket enligt det befintliga regelverket inte anses vara möjligt. Utredningen ska inte syfta till att signalspaningens omfattning utökas, utan till att tillgången till underrättelseinformation säkerställs. I den utredningen ska ingå att analysera om dels reglerna

¹⁶ Överenskommelse kring åtgärder mot terrorism 2015-12-10.

¹⁷ Förebygga, förhindra och försvåra – Den svenska strategin mot terrorism, Skr. 2014/15:146.

för tillsyn, dels kapaciteten för förhandsprövning när det gäller signalspaning är tillräckliga.

3.3.4 Uppdrag om polisens tillgång till underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

En utredare fick den 21 september 2017 i uppdrag att föreslå författningsändringar som möjliggör att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten delges underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i deras verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet trots att det pågår en förundersökning vid myndigheten beträffande en företeelse som signalspaningen rör. Förslaget ska innehålla den begränsningen att underrättelserna inte får användas i förundersökningar. Utredaren fick också i uppdrag att utifrån sitt förslag analysera om nuvarande regler om tillsyn är tillräckliga. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018 (Ju2017/07406/LP).

4 Nuvarande reglering

Bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Dessutom finns i 18 kap. 4 § brottsbalken brottet olovlig kårverksamhet som straffbelägger att bilda eller delta i en viss typ av sammanslutning liksom att ha visst samröre med en sådan sammanslutning.

4.1 Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Terroristbrottslagen infördes, som framgår av avsnitt 3, för att genomföra terrorismrambeslutet (prop. 2002/03:38).

Lagen innehåller bestämmelser om straffansvar för terroristbrott. I 3 § räknas de gärningar upp som kan utgöra terroristbrott, t.ex. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand och uppsåtligt vapenbrott. Det krävs att gärningen uppfyller de kvalificerade rekvisiten i 2 § för att kunna betraktas som ett terroristbrott. *För det första* krävs att gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet). Typiskt sett torde gärningar som innebär att fara framkallas för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller för mycket omfattande skador på miljö eller egendom av särskild betydelse anses innebära fara för en sådan skada. *För det andra* krävs att gärningen begås med en sådan avsikt som anges i någon av paragrafens tre punkter (det subjektiva rekvisitet). I *första punkten* anges att gärningen begås i avsikt att injaga allvarlig fruktan

hos en befolkning eller befolkningsgrupp, dvs. för säkerhet till person eller egendom. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om urskillningslösa bombattentat eller andra liknande skadegörande åtgärder som riktas mot allmänna platser, kommunikationsmedel eller anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft. Paragrafens *andra punkt* omfattar fall när gärningen begås i avsikt att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd. Gärningar som människorov eller kapning av luftfartyg där gisslan tas i avsikt att tvinga fram vissa beslut av ett offentligt organ kan nämnas som exempel. Det kan också vara fråga om gärningar som består i hot om att en sådan gärning som anges i 3 §, t.ex. mord, allmänfarlig ödeläggelse eller spridande av gift eller smitta, kommer att utföras om inte vissa beslut fattas. I *tredje punkten* anges att gärningen begås med avsikt att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Det innebär att gärningar som begås i avsikt att förstöra en stats statsskick, grundlag eller konstitution, dess rättsordning samt därmed jämförbara strukturer eller funktioner som hälsovårds-, socialskydds- eller utbildningssystem kan omfattas, liksom gärningar som riktar sig mot det demokratiska statsskicket eller mot statens rättsväsende i syfte att destabilisera en fungerande rättsstat. Det kan också vara fråga om att tillfoga statsekonomin stora skador genom att rikta brott mot viktiga industrier eller andra försörjningsgrenar (prop. 2002/03:38, s. 87 och 88).

Straffet för terroristbrott är fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Om brottet är mindre grovt är straffet fängelse i lägst två och högst sex år. Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott är straffbelagt (4 §).

4.2 Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

För att genomföra Förenta Nationernas (FN) internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism från 1999 (finansieringskonventionen) infördes finansieringslagen (prop.

2001/02:149 Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism). Lagen innehåller sedan den 1 april 2016 också två bestämmelser för genomförande av punkt 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

Särskilt allvarlig brottslighet

Finansieringslagen innehåller straffbestämmelser om finansiering av bl.a. särskilt allvarlig brottslighet. Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt 2 § bl.a. vissa brott mot liv och hälsa, frihet och frid samt allmänfarliga brott, när dessa begås i ett visst syfte. Det gäller t.ex. mord, människorov, grov mordbrand, sabotage eller spridande av gift eller smitta. Vidare omfattas terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser. Utformning av bestämmelsen om särskilt allvarlig brottslighet har sin grund i finansieringskonventionen som anger att det ska vara straffbart att finansiera dels gärningar som utgör brott och som omfattas av de internationella överenskommelser som anges i en bilaga till konventionen (artikel 2.1 a), dels andra gärningar som är avsedda att orsaka bl.a. personer ur civilbefolkningen död eller allvarlig kroppsskada när uppsåtet med gärningen, på grund av dess beskaffenhet eller det sammanhang i vilket den utförs, är att injaga skräck i en befolkning eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd (artikel 2.1 b). De internationella överenskommelserna i bilagan har utarbetats inom ramen för FN som ett led i arbetet mot terrorism. Svårigheten att internationellt enas om en definition av terrorism har lett till att man i stället utarbetat specifika konventioner för att bekämpa olika uttryck för terrorism. Sverige har tillträtt de nio internationella överenskommelserna som anges i bilagan, varav vissa har krävt lagändringar och andra inte (se prop. 2001/02:149 s. 40 ff.) För att genomföra de överenskommelser som bedömdes kräva lagändringar, infördes i 13 kap. brottsbalken brotten kapning, sjö- och luftfartssabotage samt flygplatsabotage. Därutöver ansåg regeringen att grovt sabotage var ett brott som till stora delar omfattades av tillämpningsområdet för de aktuella överenskommelserna (a.a.).

När det gällde kriminaliseringskravet enligt artikel 2.1 b i finansieringskonventionen, alltså brott som kan orsaka död eller allvarlig kroppsskada, bedömde regeringen att de brott som framför allt torde omfattas av denna punkt är mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage samt spridande av gift och smitta.

Som en följd av ovanstående överväganden kom bestämmelsen att utformas så att den i fyra punkter anger vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. I *första punkten* anges de ovan nämnda brotten som kan orsaka död eller allvarlig kroppsskada och där en förutsättning för straffansvar är att syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd. I *andra punkten* anges de straffbestämmelser som införts för att genomföra de överenskommelser i bilagan till finansieringskonventionen som krävde lagändringar (med tillägg av bestämmelsen om grovt sabotage). Andra punkten har därefter utvidgats till att omfatta även terroristbrott enligt terroristbrottslagen. *Tredje punkten* innehåller en hänvisning till de överenskommelser, med undantag av diplomatskyddskonventionen, som inte föranledde några lagändringar. Tredje punkten har sedermera kompletterats med en hänvisning till den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism. *Fjärde punkten* slutligen omfattar sådana gärningar som ska vara straffbelagda enligt konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer (antagen av FN:s generalförsamling den 14 december 1973), då de riktas mot internationellt skyddade personer.

Finansieringsbrotten

Enligt 3 § första stycket 1 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. Sedan den 1 april 2016 är det enligt 3 § första stycket 2 även straffbart att vidta de angivna finansieringsåtgärderna i syfte att egendomen ska användas eller med

vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Bestämmelsen infördes, som framgår av avsnitt 3.3.1, för att göra det straffbart att finansiera en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen. I bestämmelsen beskrivs (eller definieras) alltså en terroristorganisation som en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Bestämmelsen innebär att det för straffansvar är tillräckligt att finansiera en terrorist eller terroristorganisation, oavsett för vilket ändamål finansieringen ska användas. (Prop. 2015/16:78).

Straffet är fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. I ringa fall döms inte till ansvar. Försök till brott är straffbelagt.

Den 1 april 2016 infördes också en ny 3 a § som gör 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 genomföra en sådan resa som är straffbelagd i 5 b § rekryteringslagen (se avsnitt 4.3). Straffet är fängelse i högst två år (det finns inte någon särskild straffskala för grova brott). I ringa fall döms inte till ansvar. Försök till finansiering av resa är inte straffbelagt.

Enligt 5 § är straffansvaret i finansieringslagen subsidiärt i förhållande till terroristbrottslagen och brottsbalken.

4.3 Lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

Terrorismrambeslutet ändrades 2008. För att genomföra dels den ändringen dels Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005 (CETS 196) infördes lagen (2010:299) om straff

för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen, se prop. 2009/10:78). Liksom finansieringslagen innehåller rekryteringslagen sedan den 1 april 2016 även bestämmelser för genomförande av punkt 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

I rekryteringslagen regleras straffansvar för gärningar som har samband med terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet men där straffansvaret avser ett tidigare stadium. Enligt 3 § kan den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet dömas för offentlig uppmaning. Enligt 4 § kan den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet dömas för rekrytering. Slutligen föreskrivs i 5 § ansvar beträffande utbildning för särskilt allvarlig brottslighet. Den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, döms för detta brott, om gärningen har begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet.

Den 1 april 2016 infördes en ny 5 a § avseende mottagande av utbildning. Straffansvaret omfattar den som mottar sådana instruktioner som det enligt 5 § är straffbart att förmedla i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet. En förutsättning för straffansvar är att meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.

Samtidigt infördes en ny 5 b § som föreskriver straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare, i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller motta instruktioner enligt 5 eller 5 a §. Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt 2 § dels detsamma som enligt finansieringslagen (se avsnitt 4.2) dels brott enligt 3 § finansieringslagen.

Straff för brott enligt lagen är fängelse i högst två år. Med undantag för resebrottet (5 b §) finns en särskild straffskala för grova brott. Straffet för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år (6 §). Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det

särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattat fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art. I ringa fall döms inte till ansvar (7 §). Om en gärning är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen ska ansvar enligt rekryteringslagen inte dömas ut (8 §).

4.4 Olovlig kårverksamhet

I 18 kap. 4 § brottsbalken straffbeläggs som *olovlig kårverksamhet* att bilda eller delta i sammanslutning, som måste anses vara avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilket den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som icke med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten. Därutöver straffbeläggs att för en sådan sammanslutning ta befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåta lokal eller mark för dess verksamhet eller understödja den med pengar eller på annat sätt. Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

De straffbara handlingarna i *första ledet* av bestämmelsen består i att *bilda* eller *delta* i en på visst sätt beskriven olovlig sammanslutning. Vad som närmare avses med att delta i sammanslutningen framgår inte av förarbetena. I kommentaren till brottsbalken sägs endast att varje deltagare i sammanslutningen är straffbar (Berggren m.fl., Brottsbalken [21 november 2017, Zeteo], kommentaren till 18 kap. 4 §, under rubriken Den brottsliga handlingen).

I *andra ledet* straffbelägger bestämmelsen att för en sådan sammanslutning ta befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåta lokal eller mark för dess verksamhet eller understödja den med pengar eller på annat sätt. Det andra ledet tar således sikte på handlingar som typiskt sett främjar den olovliga sammanslutningen och kan i det närmaste uppfattas som en utvidgning av medverkansansvaret enligt 23 kap. 4 § brottsbalken genom att främjandet inte tar sikte på en viss gärning utan på den olovliga sammanslutningen.

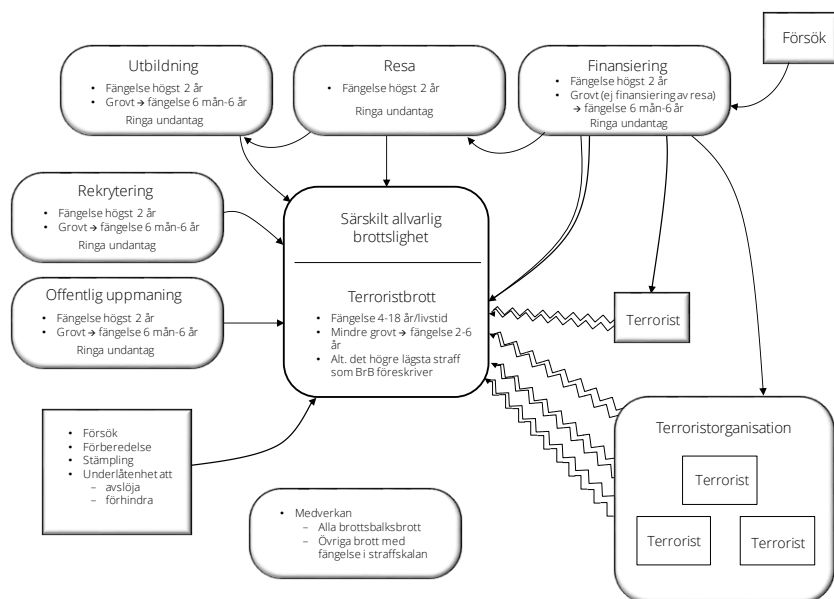
4.5 EU:s terrorismdirektiv

Den 15 mars 2017 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (se avsnitt 3). Avsikten med terrorismdirektivet är att fastställa minimiregler rörande definitioner av straffbara gärningar samt påföljder och sanktioner på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet. Med *brott med anknytning till en terroristgrupp* avses i direktivet att leda en terroristgrupp och att delta i en terroristgrupps verksamhet. Med *brott med anknytning till terroristverksamhet* avses offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften, tillhandahållande av utbildning för terroristsyften, mottagande av utbildning för terroristsyften, utlandsresor för terroristsyften, organisering eller annat underlättande av utlandsresor för terroristsyften, finansiering av terrorism samt grov stöld, utpressning och upprättande av förfalskade administrativa dokument i syfte att begå bl.a. terroristbrott. Avsikten med direktivet är vidare att fastställa minimiregler om åtgärder för skydd av och hjälp till offer för terrorism. Direktivet ska vara genomfört senast den 8 september 2018 (se avsnitt 3.3.1). I slutbetänkandet (SOU 2017:72) Genomförande av vissa straffrättsliga åtgärder för att bekämpa terrorism lämnas förslag till lagändringar som syftar till att dels genomföra terrorismdirektivet, dels möjliggöra tillträde till tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (se avsnitt 3.3.1).

4.6 Beskrivning av det straffbara området

Det straffbara området när det gäller terrorismhandlingar kan beskrivas med nedanstående bild.

Det straffbara området för terrorismhandlingar



Av bilden framgår, när det gäller det straffbara området, följande.

- Terroristbrott och särskilt allvarlig brottslighet begås av terrorister och terroristorganisationer.
- Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott är straffbart.
- Offentlig uppmaning och rekrytering till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet är straffbart.
- Att ge eller ta emot utbildning som är särskilt ägnad för terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet är straffbart.
- Det är straffbart att resa till ett annat land i avsikt att begå eller förbereda terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet liksom att resa för terrorismutbildning.
- Det är straffbart att finansiera terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet liksom att finansiera en terrorismresa.
- Det är straffbart att försöka begå ett finansieringsbrott.
- Det är straffbart att finansiera, eller försöka finansiera, en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen.
- Medverkan till ovannämnda brott är straffbart.

Det straffbara området när det gäller terroristbrott är således vidsträckt. Det omfattar dels alla osjälvständiga brottsformer i förhållande till *terroristbrott*, dels gärningar som på ett eller annat sätt utgör förberedande led i förhållande till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Gemensamt för dessa brottsformer är att det måste kunna bevisas att det finns en avsikt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det krävs inte att brottet är preciserat i fråga om tidpunkt eller närmare tillvägagångssätt och uppsåtet behöver därmed inte avse en viss bestämd gärning. Det är alltså tillräckligt att det finns uppsåt till att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet förr eller senare kommer till stånd.

Därutöver är det, som framgått av beskrivningen ovan, straffbart att *finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation, och det oavsett syftet med finansieringen*. När det gäller finansiering (eller försök därtill) av en terrorist eller terroristorganisation behöver det alltså inte finnas en avsikt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Inte heller tar kriminaliseringen, annat än indirekt, sikte på brottsliga gärningar. Den är i stället inriktad på vissa personer och sammanslutningar. Avgörande för om ett finansieringsbrott begås är att det rör sig om en person eller sammanslutning av personer som begår terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Det krävs alltså inte att det bevisas att finansieringen skett med avsikt eller vetskap om att egendomen ska användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Det är för straffansvar tillräckligt att finansieringen har skett i syfte att eller med vetskap om att egendomen har gått till (eller, vid försök, varit avsedd för) en person eller sammanslutning av visst slag.

4.7 Svensk praxis

I det följande lämnas, i kronologisk ordning efter dagen för den lagkraftvunna domen, en redogörelse för svenska domar och beslut som rör terrorism.

Fällande dom i mål om bl.a. förberedelse till terroristbrott och finansiering av terrorism

Den 3 oktober 2005 dömde Svea hovrätt (mål nr B 3687–05) två män för förberedelse till terroristbrott, förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse och för finansiering av terrorism enligt 3 § finansieringslagen. Straffen bestämdes till 4,5 respektive 5 års fängelse och livstids utvisning för de båda männen.

De två männen hade vid tingsrätten åtalats för förberedelse till terroristbrott och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott. Enligt åtalet var de båda männen en del av organisationen Ansar al-Islam/Ansar al-Sunna, en av FN och EU listad terroristorganisation som är ansvarig för flera terrorattentat i Irak där ett stort antal människor berövats livet, ett stort antal människor skadats och en omfattande förstörelse av egendom skett. De åtalade männen hade under tiden hösten 2002 till april 2004 gemensamt och i samråd med andra personer i Sverige för terroristorganisationens räkning samlat in och tagit emot stora summor pengar, i vart fall 148 000 US-dollar, som därefter överförts till Ansar al-Islam/Ansar al-Sunna och till Abu Musab al-Zarkawi och hans nätverk (också terroristlistade av FN och EU) i Irak eller till personer i Iran för vidarebefordran till Irak. Överföringarna hade skett dels genom ett informellt banksystem, dels genom att den ena av de åtalade männen eller någon annan person vid några tillfällen hade medfört pengar vid resa till Irak och överlämnat pengar till personer knutna till organisationerna.

Tingsrätten dömde de båda männen för förberedelse till terroristbrott och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. Påföljden bestämdes till fängelse i 6 år för den ene och 7 år för den andre. Båda utvisades på livstid.

Hovrätten fann, liksom tingsrätten, att det inte rådde någon tvekan om att de båda männen hade ingått i Ansar al-Islams nätverk. Hovrätten fann emellertid, till skillnad från tingsrätten, att det endast var styrkt att en mindre del av det omstämda beloppet hade överförts till Ansar al-Islam. Såvitt gällde dessa överföringar dömde hovrätten männen för förberedelse till terroristbrott samt, såvitt gällde tiden före terroristbrottslagen trädde i kraft, för förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. När det gällde resterande del, 115 000 US-dollar, konstaterade hovrätten att gärningspåståendet

innefattade påstående om att männen för organisationens räkning samlat in och tagit emot pengar i syfte att dessa skulle användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet enligt 3 § finansieringslagen. Hovrätten fann det styrkt att medlen samlats in för Ansar al-Islams räkning och att det var uppenbart att avsikten var att medlen skulle användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Hovrätten bedömde också att brotten utgjort led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning och därför skulle bedömas som grova.

Med hänsyn till att hovrätten inte fann det styrkt att hela det omstämda beloppet hade överförts till Ansar al-Islam, bedömdes straffvärdet vara lägre än det tingsrätten kommit fram till. Hovrätten sänkte därför straffen för de båda männen till 4,5 respektive 5 års fängelse. Beslutet om livstids utvisning fastställdes. Domen har vunnit laga kraft.

Attentat mot två lokaler bedömdes inte utgöra försök m.m. till terroristbrott

I dom den 7 september 2006 ändrade Svea hovrätt (mål nr B 5673-06) en dom mot tre män som åtalats för sin inblandning i ett attentat mot dels en lokal som användes för ett irakiskt val i Kista, dels Livets Ords huvudbyggnad i Uppsala. I tingsrätten hade de tre männen dömts för försök, medhjälp till försök respektive stämpling till terroristbrott. Hovrätten ogillade åtalet mot en av männen. De två andra männen dömdes i hovrätten för försök till mordbrand respektive medhjälp till försök till mordbrand, såvitt avsåg vallokalen i Kista. Båda dömdes även för stämpling till mordbrand såvitt avsåg Livets Ord-lokalen. Påföljden för mannen som dömdes för försök till mordbrand och för stämpling bestämdes till fängelse i 2 år och påföljden för den andre mannen bestämdes till fängelse i 1 år och 3 månader.

När det gällde frågan om attentaten utgjorde brott enligt terroristbrottslagen, fann hovrätten, i likhet med tingsrätten, att syftet med attentaten hade varit att injaga allvarliga fruktan hos den svenska befolkningen och/eller röstberättigade irakier eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska eller konstitutionella strukturer i Irak och/eller Sverige (det subjektiva rekvisitet).

Tingsrätten ansåg även att det objektiva rekvisitet, att gärningen allvarligt kunnat skada Sverige och/eller Irak, var uppfyllt beträffande de båda lokalerna. Det ansågs vara ett fundamentalt intresse för en demokratisk stat att parlamentsval kan genomföras ostört och på ett betryggande sätt respektive att värna friheten för medborgare att fritt uttrycka åsikter.

Hovrätten ansåg, till skillnad från tingsrätten, att det objektiva rekvisitet inte var uppfyllt beträffande någon av lokalerna.

När det gällde vallokalen i *Kista* ansåg hovrätten att det var tveksamt om en eventuell mordbrand utförd på det i målet aktuella sättet skulle ha kunnat skada tilltron till det demokratiska systemet eller allvarligt skada Sverige eller Irak. Attentatet, som inte varit en del av en större attentatsplan för att skrämma irakiska väljare, hade nattetid riktats mot en lokal inrymd i ett kontorshus i ett industriområde, vilket starkt ansågs tala för att avsikten inte varit att skada människor. Försöket hade utförts med hjälp av sju enkelt konstruerade brandbomber som kastades mot lokalen men inte trängde igenom fönstren på grund av persienner; flera av brandbomberna var inte heller apterade. Hovrätten dömde därför männen för försök till mordbrand och medhjälp därtill.

När det gällde *Livets Ord-lokalen* fann hovrätten att bedömningen av om det objektiva rekvisitet var uppfyllt försvårades av att närmare detaljer om planerna inte var kända. Hovrätten ansåg mot den bakgrunden att det inte var möjligt att dra slutsatsen att den aktuella gärningen vid en eventuell fullbordan skulle ha medfört fara för att Sverige allvarligt skulle ha kunnat skadas. Hovrätten dömde därför de båda männen för stämpling till mordbrand. Domen har vunnit laga kraft.

Friande dom i mål om stämpling till terroristbrott

Hovrätten för Västra Sverige friade i dom den 2 november 2011 (mål nr B 4645–10) två män som var åtalade för stämpling till terroristbrott.

De två männen åtalades för att ha åtagit sig och, i samråd med företrädare för terroristorganisationen al-Shabab, ha beslutat att

utföra terroristbrott genom att utföra självmordsattentat. Tingsrätten fann åtalet styrkt och dömde de båda tilltalade till 4 års fängelse.

Hovrätten fann det bl.a. visat att de två männen hade deltagit i al-Shababs verksamhet (s. 8 och 10). Till skillnad från tingsrätten fann hovrätten emellertid att det inte var styrkt att männen *före* sina avresor till Somalia i samråd med företrädare för al-Shabab beslutat och åtagit sig att utföra självmordsattentat. Hovrätten ogillade därför åtalet. Domen har vunnit laga kraft.

Ogillad begäran om utlämning för finansiering av terrorism

Högsta domstolens beslut den 14 april 2014 (mål nr Ö 386–14), gäller frågan om utlämning för brott som enligt svensk rätt motsvarar finansiering av terrorism enligt finansieringslagen.

Till stöd för begäran om utlämning åberopades en dom från Turkiet där den brottsliga gärningen bestod i att en person hade skänkt pengar till medlemmar i den väpnade terroristorganisationen PKK, köpt livsmedel som skulle skickas till terroristorganisationen och betalat en mobilräkning åt en medlem av organisationen. Högsta domstolen bedömde att tillhandahållande av ekonomiskt stöd till PKK skulle kunna motsvara brott enligt finansieringslagen. Domstolen konstaterade dock att ansvar enligt 3 § finansieringslagen förutsätter att den som tillhandahåller pengar gör det i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Av utredningen framgick inte att personen som begärdes utlämnad hade haft sådant uppsåt. Beslutet har vunnit laga kraft.

Fällande dom för terroristbrott genom avrättning

I dom den 30 mars 2015 fastställde Hovrätten för Västra Sverige (mål nr B 5306–15) livstidsdomarna för två män som av tingsrätten dömts för terroristbrott genom att ha berövat två män livet genom att skära halsen av dem.

Som bevisning i målet framlades bl.a. ett USB-minne med tre filmer där två till händer och fötter bundna män, av allt att döma civila, avrättades genom att struparna på ett hänsynslöst sätt skars av

med kniv. Ett av offren fick sitt huvud helt skiljt från kroppen. Detta huvud lyftes sedan upp under jubelrop av de män som deltog – däribland de åtalade männen.

Tingsrätten fann det visat att de två åtalade männen hade deltagit i mordet och skulle betraktas som medgärningsmän. Eftersom syftet med mordet och filmningen av dessa varit att injaga allvarlig fruktan hos den del av befolkningen både i Syrien och i andra länder som inte tror på den (enligt gärningspersonerna) rätta muslimska läran, ansåg tingsrätten att det var fråga om terroristbrott. Båda männen dömdes till livstids fängelse. Domen har vunnit laga kraft.

Fällande dom i mål om förberedelse till terroristbrott

Attunda tingsrätt meddelade den 2 juni 2016 (B 546–16) dom i målet mot en 20-årig man som åtalats för att ha införskaffat föremål för att tillverka en bomb. Mannen dömdes för förberedelse till terroristbrott till fem års fängelse.

Tingsrätten fann det bevisat att mannen införskaffat tryckkokare, ljusslinga, stålkulor, aceton m.fl. föremål i syfte att tillverka en bomb. Tingsrätten bedömde också att ett fullbordat bombattentat allvarligt skulle skada Sverige och att avsikten med en sådan bomb måste ha varit att injaga fruktan på det sätt som krävs för att gärningen ska kunna bedömas som terroristbrott.

Den tyngsta bevisningen utgjordes av beslagtagna föremål och instruktioner om bombtillverkning och av propaganda från IS (Daesh). Det hade också betydelse att mannen i juni 2015 hade rest från Sverige för att försöka ansluta sig till IS. Straffvärdet bedömdes vara fängelse i sex år, men eftersom den åtalade inte hade fyllt 21 år när gärningen begicks bestämdes straffet till fängelse i fem år. Domen har vunnit laga kraft.

Friande dom i mål om terrorismresor

I dom den 9 december 2016 fastställde Svea hovrätt (mål nr B 6344–16) den friande domen mot en man som åtalats för att ha rest till Syrien i avsikt att där ansluta sig till terroristorganisationen Jabhat al-Nusra (numera Jabhat Fatah al-Sham) och på plats i Syrien begå särskilt allvarlig brottslighet bestående i terroristbrott.

Den 25-årige svenske medborgaren flög till Turkiet med avsikt att resa vidare till Syrien. Han stoppades och greps i Istanbul och skickades sedan tillbaka till Sverige, misstänkt för brott mot 5 b § rekryteringslagen. Han erkände att han hade planerat att åka till områden som kontrollerades av den terroriststämplade al-Nusra fronten, men menade att avsikten inte varit att begå terroristbrott utan att arbeta med humanitär verksamhet.

Tingsrätten frikände mannen med hänvisning till att det inte var bevisat vad mannen skulle göra i Syrien. Enligt hovrätten talade utredningen för att han tänkte söka upp och ansluta sig till Jabhat al-Nusra. Den utredning som lades fram innebar enligt hovrätten emellertid inte att det var bevisat att mannen hade för avsikt att begå terroristbrott (eller annan särskilt allvarlig brottslighet), vilket är en förutsättning för straffansvar. Hovrätten fastställde därför tingsrättens friande dom. Domen har vunnit laga kraft.

Friande dom i mål om utbildning för terrorism

I dom den 15 februari 2017 friade Attunda tingsrätt (mål nr B 4352–16) en man som stått åtalad för att ha meddelat instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet.

Åklagaren gjorde gällande att den åtalade mannen i december 2013 i Järfälla via telefon hade instruerat sin son hur denne skulle gå till väga för att spränga hål i en mur till Aleppos centralfängelse. Sonen befann sig i Aleppo och ingick i den väpnade gruppen Junud al-Sham, som deltog i striderna mot den syriska regimen. Fängelset drevs av den syriska staten och var belägrat av militanta islamistgrupper. Den planerade sprängningen av fängelsemuren syftade enligt åklagaren bland annat till att injaga skräck i den syriska befolkningen.

Tingsrätten konstaterade att 47-åringen hade lämnat instruktioner till sin son om sprängningen av fängelsemuren. Instruktionerna bestod i råd och anvisningar om lämpligt tillvägagångssätt med åtföljande skisser över sprängladdningar och uppgifter om verkningsgrad, skyddsavstånd med mera. Tingsrätten ansåg dock inte att syftet med den planerade sprängningen av muren var att injaga skräck i den syriska befolkningen. Syftet var i stället att inta

fängelset, frige fångarna och ta kontroll över en väg utanför fängelset. Det var därför inte fråga om sådan särskilt allvarlig brottslighet som avses i rekryteringslagen. Av det skälet frikändes mannen. Domen har vunnit laga kraft.

Brand i muslimsk bönelokal bedömdes inte som terroristbrott

I dom den 21 april 2017 friade Malmö tingsrätt (mål nr B 10 337-16) en man som åtalats för terroristbrott alternativt mordbrand med anledning av en brand i en shiamuslimsk föreningslokal i Malmö. Inga människor fanns i lokalen men branden orsakade stora materiella skador.

Tingsrätten fann att branden inte skulle kvalificeras som ett terroristbrott eftersom det bedömdes att den aktuella branden inte varit sådan att den objektivt sett kunnat allvarligt skada staten Sverige. För det krävdes enligt tingsrätten att det rörde sig om gärningar av en helt annan och mycket allvarligare beskaffenhet. I stället ansåg tingsrätten att gärningen skulle rubriceras som mordbrand. Tingsrätten konstaterade att åklagaren i avsaknad av teknisk bevisning och vittnesuppgifter som pekade ut den tilltalade hade byggt åtalet på ett antal indicier. Vid en samlad värdering av de åberopade indicierna fann tingsrätten, som visserligen ansåg att det framstod som uppenbart att den tilltalade var IS-sympatisör, att det inte var ställt utom rimligt tvivel att den tilltalade var identisk med gärningsmannen. Domen har vunnit laga kraft.

Fällande dom för offentlig uppmaning att finansiera terroristbrott

I dom den 27 november 2017 meddelade Hovrätten över Skåne och Blekinge dom i ett mål som avser offentlig uppmaning till finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (mål nr B 949–17).

Åtalet i målet avser två skriftliga meddelanden som den åtalade mannen tillgängliggjort för allmänheten på Facebook. I ett av Facebook-inläggen stod det "Hjälp oss att förse bröderna i fronten med vapen så den kan hämnas våra syskon." Vidare uppmanades den som läste inlägget att ringa två personers telefonnummer för att få ett kontonummer dit pengarna kunde skickas. Av de namngivna personerna var den ene listad som terroristfinansiär av bland annat

FN och EU. I Facebook-inlägget gjordes också ett tillägg om att de båda namngivna personerna var kända för sitt stöd till bland annat Jabhat al-Nusra (numera Jabhat Fatah al-Sham) och Islamiska staten (Daesh). Mannen fälldes i tingsrätten och påföljden bestämdes till fängelse i sex månader.

Hovrätten, som fastställde tingsrättens domslut, anslöt sig till tingsrättens bedömning att det genom utredningen var klarlagt att mannen under brottstiden med direkt uppsåt tillhandahållit de aktuella meddelandena på ett Facebook-konto. Hovrätten fann också att meddelandena bestått av offentliga uppmaningar att ge finansiellt stöd till Jabhat al-Nusra, Islamiska staten och Ahrar ash-Shaam, via två finansiärer, för inköp av vapen. Av uppmaningarna framgick även att det utkrävdes hämnd för en kemisk attack som ska ha utförts av regimen i Syrien och krävt ett mycket stort antal dödsoffer. Genom att publiceras på ett öppet Facebook-konto hade meddelandena riktat sig till allmänheten och faran för att uppmaningarna i meddelandena skulle efterföljas bedömdes som inte obetydlig. Eftersom det för straffbarhet inte krävs att en viss bestämd gärning utpekade hade åklagarna knutit rekvisitet särskilt allvarlig brottslighet till terroristorganisationer och terroristfinansiärer och gjort gällande att dessa typiskt sett begår särskilt allvarlig brottslighet. Såvitt gällde de två utpekade finansiärerna och Ahrar al-Shaam fann hovrätten att utredningen inte gav stöd för att dessa ägnade sig åt finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i sådan omfattning att en uppmaning om finansiellt stöd till dessa kunde anses liktydigt med en uppmaning till särskilt allvarlig brottslighet. När det däremot gällde Jabhat al-Nusra och Islamiska staten konstaterade hovrätten bl.a. att båda organisationerna vid tiden för åtalet förkom på såväl FN:s som EU:s sanktionslistor. Med beaktande av utredningen i målet och vad som fick anses allmänt veterligt fann hovrätten att de två organisationerna utgjorde tydliga exempel på terroristorganisationer som vid tidpunkten för åtalet, om inte uteslutande så i vart fall upprepat och systematiskt, begick sådan särskilt allvarlig brottslighet som åtalet avsåg. Hovrätten fann mot den bakgrunden att uppmaningarna att ge finansiellt stöd till Islamiska staten och Jabhat al-Nusra för inköp av vapen var liktydigt med att uppmana till särskilt allvarlig brottslighet. Med hänsyn till att de två organisationerna upprepat och systematiskt ägnade sig åt särskilt allvarlig brottslighet bedömde hovrätten vidare att den

svenska lagstiftningen inte kom i konflikt med den internationella humanitära rätten, varför rekryterings- och finansieringslagarna var tillämpliga på åtalet. Slutligen fann hovrätten att den åtalade mannen tillhandahållit uppmaningarna i syfte att de insamlade pengarna skulle användas för särskilt allvarlig brottslighet.

Hovrätten anslöt sig till tingsrättens bedömning såvitt avsåg straffvärde och påföljd. Tingsrätten konstaterade i sin dom att brottslighet som avser terrorism genomgående har ett mycket högt straffvärde och anses vara av sådan art att det finns en mycket stark presumtion för att påföljden ska bestämmas till fängelse. Med hänsyn till den mycket allvarliga brottslighet som den tilltalades gärning i förlängningen kunde leda till, ansågs fängelsepresumtionen gälla även det mycket tidiga skede som den aktuella brottsligheten avsåg. Domen har inte vunnit laga kraft.

5 Nordisk och europeisk utblick

I uppdraget ingår att beskriva den straffrättsliga regleringen som gäller för motsvarande brott i de nordiska länderna och, i den utsträckning utredaren bedömer det lämpligt, andra länder som är jämförbara med Sverige. I det följande lämnas därför en översiktlig redogörelse för lagstiftning som tar sikte på kriminalisering av deltagande i eller främjande av en terroristorganisation i Danmark, Finland, Island, Norge, Belgien, Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Vidare redogörs för praxis i Norge. För en översiktlig redogörelse för lagstiftningen rörande terroristbrottslighet i allmänhet i nämnda länder, se SOU 2015:63.

5.1 Danmark

5.1.1 Lagstiftning

Den danska straffelovens (strafflagen) kapitel 13 innehåller bestämmelser som bl.a. kriminaliserar terrorism (114 och 114 a §), finansiering av terrorism (114 b §), värvning (114 c §) och träning för terrorismändamål (114 d §) samt främjande av terrorism (114 e §).

Bestämmelsen om värvning i 114 c § straffbelägger dels den som värvar andra till att begå terrorismhandlingar (styckena 1 och 2), dels den som låter sig värvas till att begå terrorismhandlingar (stycke 3). Straffet är fängelse i högst sex år. Om den som låter sig värvas ingår i en väpnad styrka kan straffet stiga till fängelse i högst tio år eller under särskilt försvårande omständigheter till fängelse i sexton år. Som en särskilt försvårande omständighet anses att den tilltalade har deltagit i stridigheter (kamphandlingar).

Bestämmelsen i 114 e § straffbelägger att i övrigt (alltså utöver vad som följer av bestämmelserna i 114–114 d §§) främja verksamheten hos en person, en grupp eller en sammanslutning som begår eller har för avsikt att begå handlingar som omfattas av 114–114 d §§. Straffet är fängelse i högst sex år. Om gärningspersonen ingår i en väpnad styrka kan straffet stiga till fängelse i högst tio år eller under särskilt försvårande omständigheter till fängelse i sexton år. Som en särskilt försvårande omständighet anses att den tilltalade har deltagit i stridigheter (kamphandlingar).

Av 21 § straffeloven följer att gärningarna i 114–114 e §§ är straffbelagda även på försöksstadiet.

5.1.2 Dansk praxis

Den 14 november 2017 meddelade danska Høyesteret dom i ett mål mot en 25-årig man för att vid två tillfällen ha låtit värva sig till IS (Daesh), för försök till finansiering av IS och för att offentligt ha uttryckt gillande för terroristbrott. Målet i Høyesteret gällde straffmätningen, samt frågorna om att frånta mannen hans medborgarskap och utvisning.

Mannen hade under år 2013 låtit värva sig som stridande för terroristorganisationen IS (114 c § stycke 3). Han hade i samband därmed under två kortare perioder uppehållit sig i Syrien och i vart fall deltagit i träning och vapenbruk. Mannen hade även under år 2015 låtit värva sig till IS men hade gripits av polis före utresan till Syrien (straffeloven 114 c § stycke 3). Vidare hade mannen dels försökt finansiera IS med 20 000 danska kronor (114 b §), dels offentligt uttryckt gillande för Omar El-Husseins terrorhandlingar i Köpenhamn år 2015 (136 § stycke 2). Høyesteret bedömde att straffvärdet för den första gärningen sedd för sig var fängelse i fyra år och att det vid en samlad bedömning inte fanns skäl att höja det av Landsretten utdömda straffet om fängelse i sex år. Mannen, som var medborgare i både Danmark och Turkiet, fråntogs vidare sitt danska medborgarskap och utvisades på livstid.

5.2 Finland

I Finland finns bestämmelser om terroristbrott i 34 a kap. i strafflagen. Huvudbrottet, brott som begåtts i terroristiskt syfte, regleras i 1 § medan övriga bestämmelser rör gärningar som är av förberedande eller främjande art. Av de allmänna bestämmelserna i 5 kap. 5 och 6 §§ strafflagen följer att även anstiftan och medhjälp till brotten i 34 a kap. är straffbart. I 34 a kap. 3 § kriminaliseras ledande av terroristgrupp. Enligt bestämmelsen ska den som leder en terroristgrupp i vars verksamhet har begåtts brott enligt 1 § eller försök till ett sådant brott enligt 2 §, för ledande av terroristgrupp dömas till fängelse i minst två och högst tolv år. I vissa fall ska i stället dömas till fängelse i minst fyra månader och högst sex år.

I 34 a kap. 4 § kriminaliseras främjande av en terroristgrupps verksamhet. Enligt bestämmelsen är det bl.a. straffbart att – i avsikt att främja en terroristgrupps brottsliga verksamhet enligt 1 eller 2 § eller med vetskap om att verksamheten främjas – utrusta eller försöka utrusta en terroristgrupp med explosiva varor, vapen och liknande, att skaffa eller försöka skaffa lokaler eller fordon, att skaffa eller försöka skaffa, förmedla eller överlåta information som, om den kommer till terroristgruppens kännedom, är ägnad att allvarligt skada en stat eller en internationell organisation, att ta hand om en terroristgrupps viktiga ekonomiska angelägenheter eller ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för gruppens verksamhet eller att med samma avsikt begå penningtvättsbrott eller grovt penningtvättsbrott. Straffet är fängelse i lägst fyra månader och högst åtta år.

5.3 Island

I den isländska lagstiftningen finns bestämmelser om terroristbrott i 11 kap. i den isländska strafflagen nr. 19, 1940. Huvudbrottet, terrorism, finns i § 100 a. I § 100 b stadgas straff för den som finansierar en person, en sammanslutning eller grupp som begår eller har för avsikt att begå terrorhandlingar enligt § 100 a. I § 100 b stadgas straff för den som i övrigt genom uppmuntran, råd eller dåd, medverkar till att främja den kriminella verksamheten eller det gemensamma syftet hos en grupp eller sammanslutning som begår en eller flera handlingar som omfattas av § 100 a eller § 100 b när

verksamheten eller syftet innebär att en eller flera handlingar av den karaktären begås. Straffet är fängelse i högst sex år. Försök och medverkan till brott är straffbart enligt § 21 och § 22.

5.4 Norge

5.4.1 Lagstiftning

I norsk rätt finns i straffeloven (strafflagen) 2005 ett särskilt kapitel om terrorism och terrorismrelaterade handlingar (kapitel 18). Bestämmelsen i 131 § straffbelägger dels terrorhandlingar, dels förberedelse till terrorhandlingar. Straffet för terrorhandlingar är fängelse i högst 21 år. För grova terrorhandlingar är straffet enligt 132 § fängelse i högst 30 år. I 133 § finns en bestämmelse om terrorförbund som straffbelägger den som planlägger eller förbereder en terrorhandling genom att ingå förbund med någon om att begå en terrorhandling (bestämmelsen kan sägas motsvara stämpling enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Straffet är fängelse i högst 10 år. Enligt 134 § bestraffas den som hotar med att begå terrorhandlingar med fängelse i högst 10 år eller, om hotet får sådana följder som nämns i 131 § andra stycket, med fängelse i högst 21 år. Terrorfinansiering kan enligt 135 § bestraffas med fängelse i högst 10 år, medan offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning till terrorhandlingar enligt 136 § kan leda till fängelse i högst sex år. Sist i kapitlet finns ett antal specifika straffstadganden, om bl.a. flygplanskapning och olovlig befattning med farliga ämnen, som kan utgöra terrorhandlingar. Däremellan finns det bestämmelser som rör terrorismrelaterade handlingar av förberedande eller sidoställd art. Medverkan är generellt straffbelagt om inte annat är föreskrivet (15 §). Försök är straffbelagt för brott med fängelse i ett år eller mer i straffskalan, vilket innebär att gärningarna i 18 kap. är straffbelagda på försöksstadiet.

I 136 a § finns en bestämmelse om straff för bl.a. deltagande i en terrororganisation. Enligt bestämmelsen är det straffbart att bilda, delta i, rekrytera medlemmar till eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terrororganisation, när denna med olagliga medel har vidtagit åtgärder för att förverkliga sitt syfte. Straffet är

fängelse i högst sex år. Medverkan är enligt paragrafens andra stycke undantaget från straffansvar.

5.4.2 Norsk praxis

Till och med november 2017 har i Norge nio personer dömts för deltagande i en terrororganisation eller försök till sådant deltagande och ett trettiotal personer är misstänkta för deltagande.¹⁸

- Den 11 juli 2015 dömde Oslo tingrett en man född 1991 till fängelse i åtta år för att ha planlagt eller förberett en terrorhandling genom att ingå terrorförbund med personer knutna till ISIL och/eller Jabhat al-Nusra, samt för deltagande i en terrororganisation (TOSLO-2015-47166).
- Den 28 juni 2016 dömde Høyesterett en man född 1986 till fängelse i fyra år och sex månader för deltagande i en terrororganisation och för försök till att bidra med ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terrororganisation. En man född 1984 dömdes till fängelse i fyra år och tre månader för deltagande i en terrororganisation. En man född 1989 dömdes till fängelse i sju månader för försök till att bidra med ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terrororganisation (HR-2016-1422-A – se vidare referatet nedan).
- Den 4 april 2017 dömde Oslo tingrett en man född 1997 till fängelse i två år och tio månader för försök till deltagande i terrororganisationen ISIL. En man född 1985 dömdes till fängelse i nio år för deltagande i terrororganisationen ISIL, för ekonomiskt och materiellt stöd till ISIL innefattande olika former av bistånd till kända ”fremmedkrigere” samt rekrytering av mannen född 1997. Domen är överklagad av mannen född 1985 (TOSLO-2016-84355-2).
- Den 5 april 2017 dömde Borgarting Lagmannsrett en man född 1992 till fängelse i sju år och sex månader för att ha ingått terrorförbund med ISIL och för deltagande i en terrororganisation. En man född 1970 frikändes från åtalet om att ha

¹⁸ Möte med norska Justis- og beredskapsdepartementet samt norska Politiets Sikkerhets-tjeneste (PST) 2017-08-30.

ingått terrorförbund men dömdes för deltagande i ISIL till fängelse i fyra år (LB-2016-150638 – *se vidare referatet nedan*).

- Den 2 november 2017 dömde Oslo tingrett en man född 1979 för ingående av terrorförbund och deltagande i ISIL till fängelse i sju år och sex månader (17-043653MED-OTIR/04).
- Den 17 november 2017 dömde Oslo tingrett en man född 1983 för ingående av terrorförbund och deltagande i ISIL till fängelse i sju år och sex månader (17-078233MED-OTIR/02).

Høyesterett och Borgarting Lagmannsrett har i två avgöranden som rör deltagande i Daesh (som av domstolarna benämns ISIL) uttalat sig om bl.a. straffmätning, vad som utgör ett kvalificerat deltagande och när detta anses ha inletts.

Høyesteretts dom den 28 juni 2016 (HR-2016-1422-A)

Frågan i målet gällde straffmätning för deltagande i och materiellt stöd till en terrororganisation. Straffen bestämdes till fängelse i fyra år och sex månader respektive fyra år och tre månader för två av de tre tilltalade. Det längsta straffet omfattade även försök till att bidra med ekonomiskt eller annat materiellt stöd. De två tilltalade hade anslutit sig till terrororganisationen ISIL i Syrien som utländska stridande. Det straffbara deltagandet pågick under elva månader, varav det första halvåret i Syrien och därefter i Norge. De tilltalade hade inte deltagit i direkta krigshandlingar och bedömdes som vanliga meniga. För den tredje tilltalade blev straffet fängelse i sju månader. Han hade försökt skicka materiellt stöd till en utländsk stridande, bland annat i form av militära kläder.

När det gäller straffmätningen för deltagandet konstaterade Høyesterett att vilken terrororganisation det gällde, gärningspersonens roll i organisationen, varaktigheten av deltagandet och uppgifterna som utfördes var omständigheter som var relevanta att beakta. Høyesterett uttalade bl.a. att ISIL är en av de värsta terrororganisationerna i vår tid vilket bör få avsevärd betydelse vid straffmätningen, att utländska stridande gör stor skada i Syrien och att erfarenheterna därifrån gör dem potentiellt farliga även när de kommer hem. Vidare uttalade Høyesterett följande.

Ved vurderingen av hvordan strafferammen skal utnyttes i dette tilfellet, må det tas i betraktning at det må være rom for å utmåle straff både for lenger deltakelse og for mer ledende posisjoner enn det A og C har hatt. Samtidig er ISIL en terrororganisasjon som står ansvarlig for svært grusomme handlinger, og som skaper frykt og lidelse. Tilslutning som fremmedkriger til en slik organisasjon taler for at den øvre halvdel av strafferammen benyttes. Lagmannsretten har her tatt utgangspunkt i en straff av fengsel i fire år og seks måneder. Jeg ser ikke grunn til å fravike dette.

Borgarting lagmannsretts dom den 5 april 2017 (LB-2016-150638)

Domen behandler bl.a. deltagende i en terrororganisation. I målet var två personer, A og B, åtalade för bl.a. deltagande i ISIL.

A dömdes till fängelse i sju år och sex månader, för ingående av terrorförbund och deltagande i en terrororganisation. Deltagandet hade varat mellan den 11 augusti 2014 och den 15 juni 2015 och bestått i att A uppehållit sig tillsammans med personer knutna till ISIL, tagit del i utbildnings- och träningsprogram där det bl.a. getts utbildning i bruk av automatvapen och att han deltagit i ISIL:s truppförflyttning till Kobane, varifrån han åkte för att slåss mot kurderna och deltog i beväpnad vakthållning. Han fortsatte deltagandet i Norge genom att sympatisera med ISIL på sätt som framgick av en profil som han lade ut på Facebook under sitt ”krigs-namn” och genom att han planerade att resa tillbaka till Syrien och ta med sig utrustning dit. Vid straffmätningen ansågs ingående av terrorförbund som det allvarligaste brottet.

B dömdes till fyra års fängelse för att under perioden den 11 augusti till den 13 september 2014 ha deltagit i ISIL genom att uppehålla sig med beväpnade personer knutna till ISIL, ta del i ISIL:s tränings- och utbildningsprogram där det bl.a. gavs utbildning i användning av automatvapen och genom att vara en del av en av ISIL organiserad truppförflyttning till Homs.

När det gäller vad som avses med deltagande i en terrororganisation hänvisade lagmannsretten till propositionen genom vilken den aktuella bestämmelsen infördes, varav framgår bl.a. följande (Ot.prp. 131 L 2012-2013).

Bestemmelsen kriminaliserer kvalifiserte former for deltakelse i en terrororganisasjon. Hvilke former for deltakelse som rammes, er de samme som i straffeloven 2005 § 129, og skal forstås på samme måte.

(...)

Ulike former for bidrag til organisasjonen rammes. Deltakelse er meget vidtfavnende, og vil blant annet kunne ramme den som anskaffer våpen, datamateriell, kjemikalier eller annet utstyr til å begå en terrorhandling, men uten å være så knyttet til saken at vedkommende kan straffes for medvirkning til den aktuelle terrorhandlingen. Også det å oppfordre til terrorhandlinger og inspirere til aksjoner kan etter omstendighetene omfattes. Rekruttering omfatter typisk vervevirksomhet. Dette må avgrenses mot humanitær støtte til sivile i terrorkontrollerte områder, for eksempel leger som jobber på sykehus i slike områder. Dette er imidlertid ikke opplagt i tilfeller der slik virksomhet primært drives i rekrutteringsøyemed.

Med hänvisning till bl.a. de ovan citerade uttalandena konstaterade lagmannsretten att mera passiva former av deltagande, t.ex. att vistas på en plats där det bedrivs terrorismutbildning, faller utanför det straffbara området. Vidare konstaterades, med hänvisning till avsnitt 7.6 i samma proposition, att bestämmelsen i straffeloven 1902 § 147 d (som motsvarar 136 a § i Straffeloven 2005) tar sikte på den som på olika sätt bidrar till att skapa och upprätthålla en terrororganisation, till exempel genom att värva medlemmar, leda, eller lämna materiellt stöd. Vid värderingen av om deltagandet är tillräckligt kvalificerat sägs det därför vara av betydelse på vilket sätt deltagandet bidrar till att upprätthålla en terrororganisation. Lagmannsretten uttalade att det förhållandet att någon är medlem i en terrororganisation måste anses utgöra ett sådant bidrag. Utan medlemmar blir det ingen organisation och därför ansågs det finnas skäl som talade för att redan medlemskap eller att svära trohetsed skulle vara tillräckligt för en fällande dom enligt den aktuella bestämmelsen. Lagmannsretten konstaterade att det är svårt att tänka sig att den som satt sig under en terrororganisations kommando inte deltar i organisationens aktiviteter men ansåg också, när det gäller någon som är medlem i eller har svurit trohetsed till en terrororganisation, att det inte kan krävas mycket aktivitet för att deltagandet ska bli tillräckligt kvalificerat [för en fällande dom]. Medlemskap ansågs å andra sidan inte vara en förutsättning för deltagande. När det gäller frågan om när deltagandet i det aktuella fallet inleddes uttalade Lagmannsretten följande.

Lagmannsretten legger til grunn som bevist utover enhver rimelig og fornuftig tvil at de to tiltalte dro til Tyrkia for å ta seg over til ISIL-kontrollert område i Syria, og at det skjedde 11. august 2014. B har

forklart at «hele stedet var beskytt», og at det var et ISIL-flagg på toppen av et vanntårn. Lagmannsretten finner på samme måte bevist at de der ble kontrollert og «sikkerhetsklarert», og at de ved å levere fra seg pass og mobiltelefoner mens de oppholdt seg sammen med personer tilknyttet ISIL, innledet sin deltakelse i ISIL i «transittleiren» i Jarabulus.

5.5 Belgien

Straffbestämmelser om terrorisme finns i artiklarna 137–141 i den belgiska strafflagen, Code pénal. Enligt artikel 140 är det straffbart att delta i en terroristgrupps aktiviteter, inklusive genom att tillhandahålla information eller materiellt stöd eller genom alla former av finansiering av terroristgruppens aktiviteter, när gärningspersonen insett eller borde ha insett att stödet skulle kunna bidra till ett brott av terroristgruppen. Straffet är fängelse i lägst fem och högst tio år och böter med lägst hundra och högst fem tusen euro. En ledare av en terroristgrupp döms till fängelse i lägst femton och högst tjugo år och till böter, lägst tusen och högst tvåhundra tusen euro.

5.6 Frankrike

Den franska strafflagen, Code pénal, innehåller ett särskilt kapitel med bestämmelser om terrorism. Enligt fransk straffrätt är det bl.a. förbjudet att delta i, leda eller organisera en sammanslutning som har bildats för att förbereda terroristhandlingar (artiklarna 421-2-1 och 421-5). För straffbarhet är det inte nödvändigt att bevisa vilka specifika gärningar som sammanslutningen planerar att begå. När det gäller deltagande utgör det enligt artikel 421-2-1 en terroristgärning att delta i en grupp eller sammanslutning som har etablerats för att utföra en terroristgärning, när syftet framgår av en eller flera faktiska åtgärder. Straffet är enligt artikel 421-5 fängelse i tio år och 225 000 euro i böter. För den som leder eller organiserar en terroristgrupp eller sammanslutning är straffet fängelse i trettio år och 500 000 euro i böter. Straffet för försök är detsamma som för fullbordat brott.

5.7 Storbritannien

I Storbritannien finns en omfattande lagstiftning mot terrorism. Det är bl.a. förbjudet att tillhöra eller stödja en förbjuden terroristorganisation (Terrorism Act 2000, del II). Straffet är fängelse i högst tio år eller böter, alternativt både fängelse och böter.

5.8 Tyskland

Bestämmelser som rör terrorism finns i olika kapitel i den tyska strafflagen, Strafgesetzbuch. I 129 a § finns en bestämmelse som gör det straffbart att bilda eller delta som medlem i en organisation som har till syfte att begå terroristhandlingar. Straffet är fängelse i lägst ett och högst tio år.

5.9 Europeiska kommissionens genomförande-rapporter avseende terrorismrambeslutet

Enligt artikel 11 i terrorismrambeslutet (se avsnitt 3.2) ska Europeiska kommissionen utvärdera i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit nödvändiga åtgärder för efterlevnad av rambeslutet. Kommissionen har i tre genomföranderapporter gjort en sådan utvärdering.¹⁹ Av rapporterna framgår att det i samtliga EU-länder förutom Sverige och Danmark finns bestämmelser som uttryckligen straffbelägger att leda eller delta i en terroristgrupp (när det gäller Danmark se dock avsnitt 5.1.1).

¹⁹ KOM (2004) 409 slutlig, KOM (2007) 681 slutlig och KOM (2014) 554 slutlig.

6 Behovet av ett deltagandebrott

Bedömning: Det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

Skälen för bedömningen

Terroristbrottslighet har under senare år utvecklats till ett allvarligt internationellt problem. Terrorism är en internationell och gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet och är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen.

För att möta det hot som terrorismen utgör och motverka dess driv- och dragningskrafter krävs ett intensivt arbete, såväl nationellt som internationellt, som är inriktat mot terrorismens grundorsaker. Förebyggande åtgärder krävs för att minska våldsbejakande radikaliserings och rekrytering till terroristgrupper. Repressiva och kontrollerande åtgärder är nödvändiga för att avvärja akuta terroristhot och för att lagföra personer som gjort sig skyldiga till terrorismhandlingar (se bl.a. regeringens skrivelse, 2014/15:146, Förebygga, förhindra och försvåra – Den svenska strategin mot terrorism). För att så effektivt som möjligt kunna förhindra att terroristbrott begås krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är så utformad att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda gärningar som har anknytning till terrorism.

Som framgår i avsnitt 4 finns det en omfattande kriminalisering när det gäller terrorism. Det är dessutom straffbart att finansiera inte bara terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, utan också en terrorist eller en terroristorganisation, oavsett syftet med

finansieringen (se avsnitt 4.2). En terrorist är, enligt finansieringslagen, en person som begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. En terroristorganisation är en grupp eller sammanslutning av personer som utför sådana handlingar (prop. 2015/16:78 s. 49).

Utvidgningen av finansieringsbrottet till att omfatta finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation skedde, som framgår av avsnitt 3.3.1, för att svensk lagstiftning skulle uppfylla kriminaliseringskravet i FATF:s rekommendation 5. Regeringen ansåg emellertid att det oavsett FATF:s krav fanns skäl att vidta lagstiftningsåtgärder och hänvisade bl.a. till vad Åklagarmyndigheten anfört om att det skett en utveckling där vissa terroristorganisationer vill skapa statsliknande strukturer och därför lägger pengar på en sådan uppbyggnad och inte bara på terroristhandlingar och att den föreslagna straffbestämmelsen måste anses nödvändig för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna bekämpa terrorism (prop. 2015/16:78 s. 46). Vidare hänvisades till rapporten *Finansiering av terrorism – En nationell riskbedömning* (gemensam rapport den 28 mars 2014 från bl.a. rättsväsendets myndigheter, Fi2012/4457/ FMA/BF). Av rapporten framgår att Åklagarmyndigheten påpekar att det är svårt att fullgöra beviskraven för finansiering av terroristbrott och förberedelse till terroristbrott. Det förhållandet att de organisationer som tar emot finansieringen ägnar sig åt både terrorism och exempelvis socialt och humanitärt arbete sägs också innebära att beviskravet när det gäller syfte eller vetskap om att egendomen är avsedd att användas för terroristbrott är särskilt svårt att uppfylla. Regeringen ansåg bl.a. med beaktande av dessa synpunkter att det fanns skäl att införa ett särskilt straffansvar för finansiering av terrorister och terroristorganisationer oavsett syftet med finansieringen (a. prop. s. 46). Även när det gäller andra brott med anknytning till terrorism, t.ex. offentlig uppmaning, rekrytering och resa, torde det många gånger vara svårt att bevisa det överskjutande subjektiva rekvisitet, alltså att handlandet skett i syfte att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet – förr eller senare – ska begås.

I SOU 2016:40 konstateras när det gäller skälen *för* en utvidgning av det kriminaliserade området till gärningar som begås i en väpnad konflikt inom ramen för en terroristorganisation, bl.a. följande.

[---] Allt handlande som understödjer, stärker eller främjar en terroristorganisations förmåga i detta avseende bör som utgångspunkt anses straffvärt. Även handlande som utan att utgöra konkreta brottsliga gärningar på detta sätt kan anses understödja en terroristorganisations brottsliga verksamhet, ökar risken för att en civilbefolkning ska angripas och förorsakas skada och lidande.

Likaså ökar risken för att de personer som på detta sätt stödjer och deltar i organisationens stridsrelaterade verksamhet ska få en ökad stridsteknisk förmåga och en lägre tröskel för användande av våld. Den miljö som dessa personer vistas i innebär också ofta en påverkan som leder till våldsbejakande extremism eller radikalisering. Sammantaget ökar risken för att personerna ska få en ökad vilja och förmåga att begå brott såväl i konfliktområdet som i de länder dit de eventuellt återvänder eller reser. Erfarenheter från Säkerhetspolisen har visat att attentatshot i Sverige har involverat återvändare som i någon form deltagit i strid eller andra våldshandlingar inom ramen för en terroristorganisation utomlands. Det tydligaste exemplet är personer som rest till Irak eller Syrien och tillsammans med Daesh agerat i de väpnade konflikterna där. Det finns också mycket som tyder på att terrorismhandlingar som utförts i andra länder i Europa, däribland Frankrike och Belgien, involverat personer som vid någon tidpunkt varit aktiva i dessa konflikter. [---]

I sammanhanget beaktas även att det nyligen införts ett straffansvar för den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (3 § första stycket 2 finansieringslagen). Avsikten med bidraget behöver alltså inte vara att det ska användas för särskilt allvarlig brottslighet som t.ex. terroristbrott. Det är i stället tillräckligt att egendomen varit avsedd för en terroristorganisation (en sammanslutning av personer som agerar på det angivna sättet) som sådan, även om denna också ägnar sig åt laglig verksamhet som t.ex. socialt eller humanitärt arbete och egendomen huvudsakligen varit avsedd för denna verksamhet. Mot den bakgrunden kan det anses motiverat att även överväga ett särskilt straffbeläggande av andra former av bidrag än ekonomiska som leder till att en terroristorganisations allmänna förmåga att delta i brottslig verksamhet förstärks (SOU 2016:40 s. 109 f.).

Utredningen framhåller att det finns starka skäl som talar *emot* en utvidgad kriminalisering när det gäller gärningar som begås under en väpnad konflikt inom ramen för en terroristorganisation. Däremot gör utredningen bedömningen att det kan anses motiverat att överväga att straffbelägga även andra former av bidrag än ekonomiska

som förstärker en terroristorganisations förmåga att delta i brottslig verksamhet.

Redan det förhållandet att flera personer har gått samman för att genomföra terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet måste anses innebära att risken för sådan brottslighet ökar på ett påtagligt sätt jämfört med om dessa personer agerar var för sig. I detta avseende finns det tydliga paralleller med organiserad brottslighet. I propositionen (2015/16:113) Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet ifrågasätter regeringen om inte det förhållandet att stämpling utifrån ett kronologiskt fare- och straffvärdetänkande är kriminaliserat i avsevärt mindre utsträckning än förberedelse, innebär att klart straffvärda förfaranden kommit att falla utanför det kriminaliserade området. Regeringen konstaterar att det förhållandet att två eller flera personer kommer överens om att begå brott torde innebära en påtaglig risk för att det tänkta brottet kommer till stånd (a. prop. s. 40). Den bedömningen framstår som välgrundad.

Därtill kommer det faktum att vissa terroristorganisationer, som t.ex. ISIL/Daesh (i det följande Daesh) och Boko Haram har många anhängare, en väl utvecklad organisation, avsevärda ekonomiska resurser och därmed en stor förmåga att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.²⁰ Alla former av stöd till en sådan organisation, oavsett om det handlar om materiellt bistånd (alltså finansiering) eller bistånd i form av deltagande i verksamheten, bidrar till att skapa och upprätthålla terroristorganisationen. Utan medlemmar eller deltagare, ingen terroristorganisation och utan organisation en avsevärt mer begränsad förmåga att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet (jfr uttalanden av norska Borgarting lagmannsrett i mål LB-2016-150638, se avsnitt 5.3.2). Enligt den norska säkerhetspolisen, PST, har det förhållandet att man lyckats lagföra ett antal personer som deltagit i Daesh bidragit till att pressa tillbaka den extremistiska islamistiska miljön i Norge och myndigheten bedömer att fängelsedomarna i sig har haft en viss preventiv effekt.²¹ Vad som nu anförs talar för att deltagande i en terroristorganisation bör vara straffbart. En sådan

²⁰ Daesh har under sensommaren och hösten 2017 förlorat mer än 90 procent av sitt territorium i Syrien och Irak och i mitten av oktober återtog kontrollen över Raqqa som Daesh under 2014 utropade som huvudstad i sitt så kallade kalifat.

²¹ Möte med norska Justis- og beredskapsdepartementet samt norska Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) 2017-08-30.

kriminalisering kan också förväntas bidra till att förhindra eller i vart fall försvåra framväxten av extremistiska miljöer och sammanlutningar. Därtill kan konstateras att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation enligt t.ex. den modell som valts i Norge innebär att det för en fällande dom är tillräckligt att bevisa att den tilltalade deltagit i organisationen; det krävs alltså inte bevisning om att avsikten med deltagandet varit att terrorisbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås.

Med hänsyn till terrorismens många gånger internationella karaktär finns det ett värde i att det råder samsyn kring vad som utgör terrorism och att lagstiftningen är någorlunda likartad. Det underlättar det internationella samarbetet och motverkar uppkomsten av straffria zoner där terroristorganisationer kan bygga upp och utveckla sin verksamhet. Som framgår av avsnitt 5 är deltagande i eller främjande av en terroristorganisation straffbart i våra nordiska grannländer liksom i de andra, med Sverige jämförbara, länder vi valt att studera; Belgien, Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Av kommissionens genomföranderapporter avseende terrorismrambeslutet framgår vidare att det i samtliga EU-länder förutom Sverige och Danmark finns bestämmelser som uttryckligen straffbelägger att leda eller delta i en terroristgrupp (se avsnitt 5.9). Även detta talar för att det finns behov av ett straffstadgande som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation.

Alternativa lösningar

Att straffbelägga deltagande i en terroristorganisation är en för svenska förhållanden ny och oprövad typ av kriminalisering. Vi har därför övervägt om det på annat sätt går att uppfylla det behov av ytterligare straffrättsliga åtgärder som vi har identifierat.

Såvitt vi kan bedöma är det alternativ som står till buds att straffbelägga ytterligare gärningar som kan anses straffvärda på den grunden att de på ett mera direkt sätt kan bidra till att terrorisbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås, men som inte omfattas av nuvarande straffbestämmelser.

Som framgår av avsnitt 4 (särskilt avsnitt 4.6) är det straffbara området när det gäller terrorisbrott vidsträckt. Det omfattar dels alla osjälvständiga brottsformer i förhållande till *terrorisbrott*, dels

gärningar som på ett eller annat sätt utgör förberedande led i förhållande till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Gemensamt för dessa brottsformer är att de tar sikte på att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet förr eller senare ska begås. Av avsnitt 3.3.1 framgår vidare att för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivet och Europarådets tilläggsprotokoll krävs att den redan omfattande kriminaliseringen av förstadier till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet utvidgas ytterligare. Vi har inte kunnat identifiera att det därutöver skulle finnas gärningar som är straffvärda på den grunden att de på ett mera direkt sätt kan bidra till att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås.

Därutöver vill vi framhålla att en sådan alternativ lösning, förutsatt att det trots allt fanns ett straffritt utrymme, skulle innebära att det även framöver skulle vara möjligt att straffritt delta i en terroristorganisation och därmed bidra till att upprätthålla och utveckla den typen av organisationer. Vidare torde en sådan alternativ lösning inte heller i samma utsträckning som en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation bidra till att motverka framväxten av extremistiska miljöer och sammanslutningar i Sverige. Att återigen avstå från att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation skulle också innebära fortsatta svårigheter i det internationella samarbetet, liksom en risk för att Sverige allt mer skulle utgöra och uppfattas som en straffri zon där dels terroristorganisationer kan bygga upp och utveckla sin verksamhet, dels personer som deltagit i terroristorganisationer i andra länder (utan att mera direkt bidra till att terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet begås) kan undgå straffansvar.

Sammanfattande bedömning

Med beaktande av ovan redovisade omständigheter bedömer vi att det dels finns skäl att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, dels saknas alternativa lösningar som på ett ändamålsenligt och effektivt sätt straffbelägger gärningar som är straffvärda på den grunden att de kan bidra till en terroristorganisations förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet, men som inte omfattas av det nuvarande regelverket.

7 Ett särskilt straffansvar för deltagande i och samröre med en terroristorganisation

7.1 Inledning

Enligt uppdraget ska utredaren ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. En sådan reglering måste vara ändamålsenlig och effektiv samt uppfylla kraven på att det straffbara området är tydligt avgränsat och förutsägbart. För att kunna göra en sådan avvägning krävs enligt uppdraget att utredaren gör en noggrann analys av regleringens konsekvenser avseende de olika gärningar som kan tänkas omfattas. Oavsett vilken bedömning utredaren gör i frågan om det finns behov av ytterligare kriminalisering, ska utredaren lämna förslag till hur en sådan reglering lämpligen kan utformas.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. föreningsfriheten, ska noga beaktas och de förslag som lämnas ska vara förenliga med såväl svensk grundlag som den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt, inklusive den internationella humanitära rätten.

7.2 Kriminaliseringens syfte och skyddsintresse

Genom att kriminalisera ett visst beteende uttrycker samhället sitt avståndstagande mot det. Detta bidrar till att undertrycka beteendet och skapar också möjligheter att såväl förebygga och förhindra som

bestraffa det. Samtidigt bör kriminalisering användas med försiktighet för att inte undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte har resurser att beivra alla brott på ett effektivt sätt. En kriminalisering innebär också påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott.²²

Enligt Straffrättsanvändningsutredningen bör följande fem kriterier vara uppfyllda för att en kriminalisering ska vara befogad.²³

1. Kriminaliseringen måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat ska kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar.
4. Kriminalisering kan inte komma i fråga om det finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Kriminalisering kan inte heller komma i fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

När det gäller kriminalisering av förstadier till brott måste det beteende som den tänkta kriminaliseringen tar sikte på ha en viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda. Ju närmare en kränkning av skyddsintresset som beteendet står, desto större anledning finns det att kriminalisera och ju högre ett skyddsintresse rankas, desto större avstånd kan accepteras mellan det beteende som ska kriminaliseras och skyddsintresset.

Vid bedömningen av om ett visst beteende faller inom den tillåtna ramen bör man alltså fråga sig hur nära det beteende som tänks kriminaliseras står till det materiella resultat som önskas förhindrat. Att frågan behöver formuleras på det sättet har bland annat att göra med att många straffbud har utformats som självständiga brott trots att de straffbelägger förfaranden som egentligen är förstadier eller medverkanshandlingar (SOU 2013:38, s. 485 f.).

²² Se bl.a. Straffrättsanvändningsutredningens betänkande (SOU 2013:38) Vad bör straffas?

²³ SOU 2013:38, del 2 s. 498; se även Åklagarutredningens betänkande (SOU 1992:61) Ett reformerat åklagarväsende.

Vad som nu sagts är särskilt relevant när det gäller kriminaliseringen av gärningar med anknytning till terrorism. Utöver kriminaliseringen av försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja och förhindra terroristbrott är olika beteenden som i sig utgör förstadier till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet straffbelagda som självständiga brott. Det gäller finansieringsbrottet liksom brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa som alla tar sikte på att terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås.

Utvidgningen av det kriminaliserade området i nu nämnda avseenden har skett för att uppfylla Sveriges åtaganden inom EU och internationellt (se avsnitt 4), men innebär samtidigt att lagstiftaren har gjort bedömningen att kriminaliseringen är såväl befogad som nödvändig.

Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism dödar och skadar enskilda individer och skapar svåra trauman hos de som, direkt eller indirekt, drabbas. Terrorism utgör också en svår påfrestning för drabbade samhällen. Den sprider rädsla och fruktan och kan ge upphov till mycket omfattande materiell förstörelse med stora ekonomiska konsekvenser.

Det resultat som kriminaliseringen av terroristbrott och gärningar med anknytning till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet syftar till att förhindra är alltså de mycket svåra och omfattande skador på människor, egendom och samhällen som dessa handlingar kan förorsaka. Det är svårt att finna intressen som är mer skyddsvärda och det är mycket angeläget att det finns effektiva möjligheter att förebygga, förhindra och bekämpa terrorism, bl.a. genom straffrättsliga åtgärder.

Som konstateras i avsnitt 6 kan det på goda grunder antas att det förhållandet att flera personer gått samman i en terroristorganisation innebär att risken för terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ökar på ett påtagligt sätt jämfört med om dessa personer agerar var för sig. Redan det förhållandet gör att det kan anses befogad att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation i syfte att förebygga och förhindra terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Dessutom måste behovet att skydda det demokratiska samhället och dess grundläggande funktioner mot denna typ av sammanslutningar anses vara ett, i sig, skyddsvärt intresse. I promemorian Ds 2014:4 Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser, sägs bl.a. följande om extremistmiljöer (s. 61).

Våldsbejakande extremistiska miljöer anser att statsbildningen är illegitim och de flesta menar att systemet därför inte kan förändras inifrån. Istället anses det nödvändigt att använda metoder som inte ryms inom systemet för att kunna nå förändring. Inom extremistmiljöerna begås brott som motiveras utifrån respektive ideologi. Ibland är syftet med brottet att nå förändringar i samhället, till exempel genom att på ett otillåtet sätt påverka beslutsfattande, verkställande eller granskande funktioner. Ibland kan det handla om rena hatbrott som riktas mot personer som uppfattas tillhöra en viss grupp och som på grund av sin grupptillhörighet inte tillåts få utöva sina demokratiska fri- och rättigheter.

Även om ovanstående uttalanden tar sikte på situationen i Sverige, torde de vara giltiga även när det gäller våldsbejakande extremistiska sammanslutningar eller miljöer i ett internationellt perspektiv. Inom de våldsbejakande extremistiska miljöerna underkänns således demokratins legitimitet och rättssamhället som garant för att upprätthålla styrelseskicket. Att värna det demokratiska samhället och dess grundläggande funktioner mot denna typ av sammanslutningar måste anses vara ett i sig, skyddsvärt intresse.

En kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation skyddar således intressen som är högt värderade, bl.a. det demokratiska samhället och de mänskliga rättigheterna. Det beteende som avses bli kriminaliserat, alltså deltagandet, bedöms kunna orsaka allvarlig skada eller påtaglig fara för allvarlig skada på dessa skyddsintressen. Att delta i en terroristorganisation måste alltså anses straffvärt. Genom en kriminalisering uttrycker samhället sitt avståndstagande mot deltagandet och det skapas bättre förutsättningar att förebygga, förhindra och bekämpa det och därmed också terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Vi bedömer också att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation är ett ändamålsenligt och effektivt sätt att komma till rätta med det oönskade och straffvärda beteendet att delta i en terroristorganisation och att det, som konstateras i avsnitt 6, saknas alternativa lösningar.

7.3 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

Ny lagstiftning måste utformas så att den är förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna i såväl 2 kap. regeringsformen som Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Vid överväganden om att införa straffansvar för deltagande i en terroristorganisation måste särskilt beaktas rätten till föreningsfrihet så som den kommer till uttryck i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen och artikel 11 i Europakonventionen.

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften. Detta anses innefatta inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning.²⁴

Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen begränsas genom lag. Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål. I 2 kap. 24 § andra stycket anges uttömmande för vilka ändamål en begränsning av föreningsfriheten får göras. Det får ske endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Genom dessa bestämmelser finns stöd för bl.a. den straffrättsliga regleringen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken.

I förarbetena till regeringsformen framhålls att bestämmelsen om föreningsfrihet inte kan tolkas så att en verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad från ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning. (Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen, s. 112 f.)

I 1976 års lagstiftningsärende gjordes även vissa uttalanden om vad som kunde anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det framhölls bl.a. att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp

²⁴ Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 144.

rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139). Vidare anfördes i propositionen att det är uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning, även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Det uttalades också att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. I propositionen betonades även vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften. (Prop. 1975/76:209 s. 153 f.)

Den snäva syn på rättighetsbegränsningar som förarbetena ger uttryck för har i senare lagstiftningsärenden om begränsningar av vissa rättigheter vidgats något. I den proposition som låg till grund för lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall togs nämligen hänsyn till de tänkbara effekterna av den föreslagna regleringen. Det innebar att de föreskrifter som var aktuella ansågs utgöra en begränsning av demonstrationsfriheten och mötesfriheten.²⁵

Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt sedan 1995. Genom inkorporeringslagen har konventionen ställning som vanlig lag men i förarbetena ges uttryck för uppfattningen att konventionen, på grund av sin särskilda karaktär, bör ges en särskild vikt vid lagtolkning i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser (prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 38). Av regeringsformen följer även att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Avsikten med bestämmelsen är att skapa en garanti för att Europakonventionens regler inte sätts åt sidan genom inhemska föreskrifter. Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren som ska ha det primära ansvaret för att vår inhemska lagstiftning inte strider mot konventionen. Detta hindrar emellertid inte att domstolar och andra rättstillämpande myndigheter med stöd av denna bestämmelse får möjlighet att med tillämpning av lagprövningsreglerna i 11 kap. 14 §

²⁵ Prop. 2005/06:11, Maskeringsförbud, s. 30.

och 12 kap. 10 § regeringsformen underlåta att tillämpa en inhemsk föreskrift om denna skulle befinnas oförenlig med Europakonventionen. Europakonventionen har mot den bakgrunden en speciell ställning i den svenska rättsordningen.

Rätten till föreningsfrihet skyddas i artikel 11 i Europakonventionen. Enligt artikel 11.1 har var och en rätt till föreningsfrihet. I litteraturen har det gjorts gällande att föreningsfriheten får antas omfatta alla sammanslutningar som inrättats på frivilliga grunder mellan flera fysiska och/eller juridiska personer, om sammanslutningen har organisatorisk struktur och verkar för gemensamma ändamål.²⁶ 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 förebyggandet av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Inom ramen för prövningen av Europakonventionens rättighetskydd har frågor om kränkningar av föreningsfriheten uppkommit bl.a. i fall då myndigheter vägrat att acceptera föreningar som verkat för syften som ansetts strida mot nationella intressen. Europadomstolen har emellertid gett uttryck för och hållit fast vid att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.²⁷

Sverige har en skyldighet enligt Europakonventionen att inte kränka de rättigheter som regleras där, bl.a. föreningsfriheten. Därutöver har Sverige i vissa fall en positiv förpliktelse att verka för att enskilda inte hindras i utövandet av sina rättigheter av andra enskilda.²⁸

Införandet av ett särskilt straffansvar för den som deltar i en terroristorganisation förutsätter att utformningen inte innebär att bestämmelsen begränsar friheten för enskilda att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften som är lovliga och att tillsammans verka för dessa syften inom ramen för sammanslutningen. Förhållandet mellan lagförslaget och Europakonventionen liksom grundlagen behandlas närmare i anslutning till lagförslaget (se avsnitt 7.5.).

²⁶ Van Dijk, van Hoof, van Rijn, Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl. 2006, s. 826.

²⁷ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 525.

²⁸ Se t.ex. *Gustafsson mot Sverige* [GC], no. 15573/89, den 25 april 1996, para. 45.

7.4 Förhållandet till internationell humanitär rätt

Den internationella humanitära rätten, eller krigets lagar, omfattar regler om väpnade konflikter, ockupation och neutralitet och syftar till att mildra effekterna av det faktum att viss våldsanvändning är tillåten under väpnade konflikter. Det innebär att gärningar som under fredstid skulle utgöra terroristbrott under vissa omständigheter skulle kunna vara accepterade under en väpnad konflikt. Det finns därför anledning att något beröra förhållandet mellan terroristbrott och internationell humanitär rätt.²⁹

Humanitära regler om skydd för krigets offer finns i första hand i de fyra Genèvekonventionerna från 1949 och dess tilläggsprotokoll I och II från 1977 och tilläggsprotokoll III från 2005. Även den s.k. sedvanerätten, alltså regler som uppstått genom staters gemensamma handlingsätt och utgör ett uttryck för en rättsövertygelse hos staterna³⁰, är av stor betydelse, särskilt när det gäller icke-internationella väpnade konflikter.

Den internationella humanitära rätten förbjuder i allt väsentligt gärningar som kan utgöra terroristbrott. I SOU 2015:63 (s. 96 f.) görs i den frågan följande uttalanden.

Förutom den grundläggande principen om distinktion, som innebär en skyldighet för stridande att i alla lägen skilja mellan civila och militära mål, kan några relevanta bestämmelser nämnas. Inledningsvis finns ett allmänt förbud mot att anfalla civila, vilket kan sägas vara utmärkande för ett terroristbrott. En sådan gärning utgör enligt tilläggsprotokoll I till GK [Genèvekonventionerna] I–IV en svår överträdelse och således en krigsförbrytelse. Detsamma gäller enligt sedvanerätten och därmed även i icke-internationella väpnade konflikter. I svensk rätt finns relevanta straffbestämmelser i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Sådant ansvar kan även omfatta anfall som förorsakar överflödigt skada på civila eller som är urskillningslöst, även det kännetecknande för terroristbrott. Därutöver finns bl.a. ett uttryckligt förbud mot varje slag av terrorism mot civila (artikel 33 i GK IV) och mot våldshandlingar eller hot om våld vars primära syfte är att sprida terror bland civilbefolkningen (artikel 51.3 i tilläggsprotokoll I till GK). Även i tilläggsprotokoll II, som är tillämpligt i icke-internationella väpnade konflikter, finns i artikel 4.2 d ett uttryckligt förbud mot terroristhandlingar.

²⁹ En närmare beskrivning av den internationella humanitära rätten och dess tillämplighet samt av vad som utgör en internationell väpnad konflikt respektive en icke-internationell väpnad konflikt finns i prop. 2013/14:146. Se även SOU 2016:40 s. 89 ff. och SOU 2015:63 s. 92 ff.

³⁰ Se SOU 2010:72 Folkrätt i väpnad konflikt, s. 83.

Som konstateras i SOU 2016:40 innehåller flera av de internationella överenskommelserna på terrorismområdet bestämmelser som syftar till att begränsa tillämpningsområdet i förhållande till den humanitära rätten (a.a. s. 90). Utgångspunkten torde vara att i den utsträckning den internationella humanitära rätten är tillämplig är det den som ska tillämpas, vilket kan få till följd att gärningar som i och för sig är straffbara enligt svensk rätt kan vara tillåtna enligt internationell humanitär rätt och därför bör anses vara tillåtna enligt svensk rätt (a.a. s. 95 och s. 85). Detta är dock inte något som kommit till uttryck i svensk rätt varken i samband med genomförandet av de internationella överenskommelser på terrorismområdet som innehåller begränsningsklausuler i förhållande till den internationella humanitära rätten eller annars.

Varje år utförs ett antal terroristattentat i världen. Europa har t.ex. under senare år drabbats av flera allvarliga terroristbrott där en eller flera gärningspersoner har utfört attacker som dödat och skadat många människor och skapat omfattande förstörelse. Det gäller bl.a. terrordåden i Paris i januari och november 2015, Köpenhamn i februari 2015, Bryssel i mars 2016, Nice i juli 2015, München i juli 2016, Berlin i december 2016 och Stockholm i april 2017. Terroristorganisationen Daesh har i vissa, men inte alla, fall tagit på sig ansvaret för attentaten. Det gäller t.ex. terrordåden i Paris i november 2015, samt i Nice och Berlin 2016. Inte något av de nu nämnda terrordåden torde kunna anses ha begåtts inom ramen för en väpnad konflikt och frågan om terrorismregleringens förhållande till internationell humanitär rätt har därmed inte varit aktuell.

Terroristorganisationer som Daesh, Jabhat Fatah al-Sham (tidigare Al-Nusra Front) och andra al-Qaida-relaterade grupper verkar dock i stor utsträckning i en miljö och under förhållanden som medför att den internationella humanitära rätten kan vara tillämplig, dvs. då det föreligger en väpnad konflikt. I vissa fall och under särskilda förutsättningar kan dessa grupper också anses utgöra väpnade grupper enligt den definition som finns i den internationella humanitära rätten.

I SOU 2016:40 görs emellertid bedömningen att handlingar utförda av väpnade styrkor tillhörande en väpnad grupp som genom sitt agerande som grupp på ett systematiskt sätt uppvisar en bristande respekt för den humanitära rättens regler inte bör vara

undantagna från tillämpningen av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen. I dessa fall uppstår inte den konflikt med det humanitärrättsliga regelverket som undantaget syftar till att undvika. Därmed skulle frågan om undantag från terrorismlagstiftningens tillämplighet, som utgångspunkt, inte vara aktuell när det gäller väpnade styrkor som kan anses utgöra en terroristorganisation. Regeringen har också i prop. 2015/16:78, s. 19, slagit fast att såväl terroristbrottslagen som rekryteringslagen och finansieringslagen kan vara tillämpliga på gärningar som har ägt rum under en väpnad konflikt. Det skulle alltså i sådana fall vara möjligt att döma för både krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (folkmordslagen) och t.ex. terroristbrott, när detta kan anses motiverat utifrån sedvanliga regler om brottskonkurrens. (SOU 2016:40 s. 96 och prop. 2013/14:146, s. 224).

Vi ansluter oss till den ovan redovisade bedömningen, vilket innebär att vi bedömer att den internationella humanitära rätten inte utgör något hinder mot att införa en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation. Det kan dock inte uteslutas att det i enskilda fall kan uppkomma fråga om ett visst handlande under en väpnad konflikt utgör en tillåten stridshandling eller terroristbrott eller annat brott med anknytning till terrorism. Frågan får då, på sedvanligt sätt, lösas med ledning av tillämpliga regelverk, varvid det finns skäl att erinra om vikten av att upprätthålla respekten för den humanitära rätten och möjligheten att döma i konkurrens för terroristbrott och brott enligt folkmordslagen.

7.5 En ny straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisations verksamhet

Förslag: En ny straffbestämmelse införs i rekryteringslagen.

Bestämmelsen ska omfatta den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation. Straffet ska vara fängelse i högst två år.

Om deltagandebrottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den tilltalade har haft en central roll inom terroristorganisationen, om deltagandet på ett påtagligt

sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Försök till deltagande i en terroristorganisations verksamhet ska straffbeläggas.

Bedömning: Straffbestämmelsen bör inte omfattas av subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen.

Skälen för förslagen och bedömningen

7.5.1 Terroristorganisation definieras

I avsnitt 6 görs bedömningen att det finns skäl att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Som framgått i det föregående är det enligt 3 § första stycket 2 finansieringslagen 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 av en person eller sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Bestämmelsen infördes, som framgår av avsnitt 3.3.1, för att leva upp till FATF:s rekommendation 5, enligt vilken det ska vara straffbart att finansiera en terrorist eller en terroristorganisation, oavsett syftet med finansieringen. Mot bakgrund av FATF:s definition av begreppen gjorde regeringen bedömningen att med begreppet terrorist avses i det aktuella sammanhanget en person som begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet och att med begreppet terroristorganisation avses en grupp av personer som företar sådana handlingar. Genom att knyta definitionen av terrorist och terroristorganisation till utförandet av straffbara gärningar i förhållande till särskilt allvarlig brottslighet bedömde regeringen att det tillräckligt tydligt framgår vilka personer och organisationer som avses och att ett på så sätt utformat straffansvar inte kom i konflikt med legalitetsprincipen. (Se prop. 2015/16:78 s. 49.) Även när det

gäller frågan om att straffbelägga deltagande i en terroristorganisation skulle den nu aktuella definitionen på ett ändamålsenligt sätt klargöra vilka sammanslutningar det är straffbart att delta i och därigenom bidra till en tydlig avgränsning av det straffbara området. Därtill kommer att det finns ett värde i att använda samma begrepp och definitioner inom den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet. Det finns därför goda skäl att definiera begreppet terroristorganisation på samma sätt som i det tidigare lagstiftningsärendet. Bestämmelsen ska alltså, såvitt nu är av intresse, i likhet med vad som gäller enligt finansieringslagen ta sikte på en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. När det gäller begreppet sammanslutning uttalade regeringen i samband med förslaget om att införa straffansvar för underlåtenhet att förhindra brott för ledande personer inom en sammanslutning följande (prop. 2015/16:113 s. 54).

Begreppet sammanslutning får enligt gängse språkbruk anses omfatta såväl olika former av juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk.

Sammanslutning i betydelsen mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk torde vara den beskrivning som bäst passar in på en terroristorganisation, men det kan inte uteslutas att en terroristorganisation verkar i form av en juridisk person.

Regeringen bedömde i det ovan nämnda lagstiftningsärendet om ändring av finansieringslagen att det saknades skäl att införa någon legaldefinition av begreppen terrorist och terroristorganisation och ansåg inte heller att begreppen skulle användas i lagtext (prop. 2015/16:78 s. 50). Lagtexten utformades därför så att finansieringen ska avse en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

I det följande lämnas förslag till ytterligare ändringar i rekryteringslagen som tar sikte på terroristorganisationer, alltså sådana sammanslutningar som avses i 3 § finansieringslagen. För att inte i onödan belasta lagtexten och då vi inte kan se några tungt vägande sakliga skäl däremot, bedömer vi att det nu finns anledning att i

rekryteringslagen definiera begreppet terroristorganisation i enlighet med den tolkning regeringen gjorde i det nyss nämnda lagstiftningsärendet. Eftersom det i finansieringslagen endast finns en bestämmelse som tar sikte på terrorist och terroristorganisation, saknas det anledning att införa motsvarande definition i den lagen.

7.5.2 Deltagandebrottets avgränsning

Som framgår i avsnitt 3.2 övervägde Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. 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 (SOU 2000:88 s. 180). Även den bestämmelse som föreslagits av utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism tar i första hand, trots att den beskrivs som en bestämmelse om deltagande, sikte på ett handlande som främjar sammanslutningens förmåga att delta i en väpnad konflikt (se avsnitt 3.2 och SOU 2016:40 s. 206). Enligt bestämmelsen ska det vara straffbart att *genom att delta* [i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands] *bidra till, underlätta eller annars medverka* till att en terroristorganisation kan *delta i konflikten*.

Som framgår av avsnitt 6 måste dock alla former av stöd till en terroristorganisation, oavsett om det handlar om materiellt bistånd (alltså finansiering) eller bistånd i form av deltagande i verksamheten, anses bidra till att skapa och upprätthålla organisationen. Även om deltagandet i det enskilda fallet inte främjar organisationens terrorismverksamhet bidrar det till att upprätthålla organisationen. Detta talar för att beskriva den straffbara handlingen med ordet deltagande. Som framgår av avsnitt 4.4 straffbelägger också bestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken i sitt första led att bilda eller *delta* i en olovlig sammanslutning.

Verbet *delta* betyder enligt Nationalencyklopedin att medverka som en av flera personer i viss kollektiv aktivitet och omfattar såväl deltagande genom närvaro som deltagande genom aktivt handlande.

Att bara använda ordet delta för att beskriva den brottsliga handlingen skulle således innebära att den föreslagna bestämmelsen enligt sin ordalydelse straffbelägger ett deltagande som enbart består i närvaro hos en terroristorganisation, på en plats där organisationen befinner sig eller verkar eller vid ett evenemang anordnat av en sådan organisation. Detta skulle föra för långt. I stället bör straffansvaret begränsas till någon form av mera kvalificerat deltagande (se avsnitt 5.4.2 och jfr uttalanden i norska Borgarting lagmannsretts dom den 5 april 2017, LB-2016-150638).

Substantivet *verksamhet* beskriver enligt Nationalencyklopedin aktiviteten hos en person som är i (fortlöpande) arbete. Med uttrycket *delta i verksamhet* måste således förstås ett deltagande som tar sig uttryck i någon form av aktivitet och därmed är mera kvalificerat och straffvärt än att endast befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation eller närvara vid ett evenemang anordnat av organisationen. Deltagandet måste vidare ingå som en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet.

Att delta i en terroristorganisations verksamhet kan ske på många olika sätt och deltagandet påverkas av vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre sammanslutningar (eller celler) torde verksamheten många gånger vara inriktad på planering och förberedelse av attacker, men även annan verksamhet torde kunna förekomma. Det kan t.ex. röra sig om sådant som informationshantering, utbildning, värvning, publicitet eller insamling av pengar.

När det gäller en terroristorganisation som Daesh kan den i avsnitt 5.4.2 refererade norska domen av Borgarting lagmannsrett tjäna som ett exempel. Där hade deltagandet bestått i att den tilltalade hade uppehållit sig i Syrien tillsammans med personer knutna till Daesh, tagit del i utbildnings- och träningsprogram, innefattande bl.a. utbildning i bruk av automatvapen, samt deltagit i en truppförflyttning och i beväpnad vakthållning. Deltagandet fortsatte sedan den tilltalade återvänt till Norge, vilket framgick av en Facebookprofil med den tilltalades krigsnamn och av planerna på att resa tillbaka till Syrien och ta med sig utrustning dit. Av rapporter från Europol framgår att kvinnors deltagande i terroristorganisationer som Daesh kan skilja sig från mäns deltagande.³¹

³¹ Se Europol, European union terrorism situation and trend report 2016 och 2017.

Även om det sägs finnas tecken på att även kvinnor utför självmordsdåd, sägs deras roll i första hand vara att lyda sina män, ta hand om barn och utbilda dem i organisationens ideologi. Kvinnor sägs vidare ha en aktiv roll inom hälsovården men också utbildas i vapenhantering och delta i s.k. helkvinnliga styrkor.³²

I författningskommentaren lämnas ytterligare exempel på deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

För att det ska röra sig om deltagande i en viss terroristorganisationens verksamhet måste det finnas en sådan *anknytning* till organisationen att man kan tala om ett deltagande i dess verksamhet. Så är fallet om någon agerar på uppdrag av en terroristorganisation eller ställer sig under organisationens kommando. Av en rapport från Europol från 2016 framgår att Daesh, utöver träningsläger i Syrien, har mindre träningsläger på Balkan och i Europa samt att ett fenomen som blivit vanligare är vad som beskrivs som ”broderskapsmöten”, vilka jämförs med bibelläger (Bible camps) och andra typer av läger som sägs vara vanliga inom olika trosinriktningar.³³ Att delta vid sådana av Daesh anordnade träningsläger eller ”broderskapsmöten” måste också anses visa en tillräcklig anknytning för att någon ska kunna sägas ha deltagit i Daeshs verksamhet.

Deltagande i verksamheten hos en terroristorganisation som Daesh, som i huvudsak verkat i och från Syrien, kan också ske i Sverige eller i något annat land. Av den ovan nämnda rapporten från Europol framgår t.ex. att det finns underrättelseinformation som tyder på att Daesh har utvecklat specialstyrkor som är tränade för attacker i en internationell miljö och att Daeshceller som agerar inom EU-området i huvudsak är inhemska eller lokalt baserade, men att en del personer kan ha deltagit i träningsläger i Syrien (a.a. s. 5, p. 1 och 2). Deltagande kan självfallet också avse en terroristorganisation som existerar och verkar endast i Sverige.

Det förhållandet att deltagandet ska ingå som en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet, innebär inte att deltagandet måste ta sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Det är inte ovanligt att vissa terroristorganisationer också bedriver humanitärt arbete t.ex. i syfte att vinna förtroende och värva medlemmar i de områden de verkar. I likhet med den bedömning som regeringen gjorde i samband med

³² Europol, European union terrorism situation and trend report 2016 s. 7 och 26.

³³ Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks, Europol, January 2016, s. 6.

utvidgningen av finansieringsbrottet (prop. 2015/16:78 s. 53) görs i detta sammanhang bedömningen att det inte bör vara tillåtet att delta i en terroristorganisations verksamhet även om deltagandet sker inom ramen för den humanitära delen av verksamheten. Inte heller bör det vara tillåtet att delta i andra delar av verksamheten som inte direkt tar sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Även ett sådant deltagande måste anses bidra till att upprätthålla och stärka den verksamhet som är direkt inriktad på att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Detta hindrar dock inte humanitära organisationer som Röda Korset, Läkare utan gränser och andra opartiska organisationer från att bedriva sitt arbete. Den humanitära verksamhet som denna typ av organisationer bedriver innebär inte att organisationerna deltar i en terroristorganisations verksamhet även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. 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 organisationens 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.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt (dvs. åtminstone likgiltighetsuppsåt) till de omständigheter som ligger till grund för bedömningen att sammanslutningen är sådan att den omfattas av bestämmelsen och till att de åtgärder som vidtagits innebär ett deltagande i verksamheten.

7.5.3 Bestämmelsens förenlighet med föreningsfriheten

I samband med utvidgningen av finansieringsbrottet till att omfatta finansiering av en person eller sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet konstaterade regeringen att den verksamhet som bedrivs av en sådan

sammanslutning inte är lovlig. Regeringen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att regleringen varken direkt eller indirekt utgjorde någon begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman och verka för ett gemensamt ändamål, eftersom det av regleringen inte följde något hinder för en ideell förening att verka för lovliga syften (prop. 2015/16:78 s. 55). När det gällde bedömningen av de indirekta effekterna av den föreslagna regleringen gjorde regeringen följande överväganden (a. prop. s. 55 f.).

En begränsning av föreningsfriheten får, [---], göras endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Av hänsyn till vikten av största möjliga åsiktsfrihet i ett pluralistiskt samhälle kan det också hävdas att tolkningen av vad som utgör en begränsning av opinionsfriheterna inte bör ges en alltför snäv innebörd.

Regeringen konstaterar att den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform. Vad som avses är i stället att motverka terroristbrottslighet, oavsett hur de personer som ägnar sig åt sådan verksamhet väljer att organisera sig eller på annat sätt agerar för att uppnå sina syften. Ändamålet med en reglering är dock inte nödvändigtvis avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte. I det sammanhanget kan noteras att det i och för sig är tänkbart att en straffrättslig reglering som tar sikte på att förhindra finansiering av bl.a. en sådan sammanslutning som avses kan försvåra en organisations möjligheter att samtidigt bedriva lovlig verksamhet, exempelvis i form av skolor eller sjukhus. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i straffregleringen. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose.

När det gäller förhållandet till Europakonventionen innebär Europadomstolens praxis, [---], att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.

Dessa överväganden gör sig gällande även när det gäller frågan om ett straffrättsligt ansvar för deltagande i en terroristorganisation. Den föreslagna straffbestämmelsen syftar inte till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i

föreningsform utan till att motverka terroristorganisationer och terrorism. Det finns därutöver skäl att hänvisa till de i avsnitt 7.3 citerade uttalandena om att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga och att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning, även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna.³⁴

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten, som syftar till att upprätthålla den fria åsiktsbildning som är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle, kan rimligtvis inte tolkas så att den skyddar sammanslutningar av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Vi bedömer att den föreslagna straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisationens verksamhet inte avser ett område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering eller av Europakonventions bestämmelse om föreningsfrihet och att den därmed inte kan anses innebära någon rättighetsbegränsning.

Det kan också hävdas att en annan bedömning skulle få till följd att lagstiftningen kan uppfattas som motsägelsefull. Detta eftersom föreningsfriheten skulle anses ställa upp hinder mot att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation men inte mot att kriminalisera finansiering av samma organisation.

Skulle man dock, trots allt, göra bedömningen att grundlagen skyddar deltagande i varje typ av sammanslutning, alltså även en terroristorganisation definierad som en sammanslutning av personer som begår terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, saknas det förutsättningar och skäl att gå vidare med de nu aktuella förslagen. Vi har i avsnitt 6 gjort bedömningen att det saknas alternativa lösningar som på ett ändamålsenligt och effektivt sätt straffbelägger gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till en terroristorganisationens förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet, men som inte omfattas av det nuvarande regelverket. I stället bör man, i sådant fall, överväga

³⁴ Prop. 1975/76:209 s. 139 och s. 153.

om det finns skäl att göra ändringar i regeringsformens bestämmelse om föreningsfrihet och/eller möjligheterna att begränsa föreningsfriheten.

Särskilt om verksamhet av humanitär och annan liknande natur

I inledningen av detta avsnitt (7.5.3) har erinrats om de bedömningar som gjordes i samband med att finansieringsbrottet utvidgades till att omfatta finansiering av en terrorist eller terroristorganisation, oavsett syftet med finansieringen. I förarbetena konstaterades att den föreslagna utvidgningen inte innebär någon begränsning av enskildas rättigheter enligt regeringsformen eller Europakonventionen eftersom den verksamhet som bedrivs av en terroristorganisation, alltså en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, inte är lovlig (se prop. 2015/16:78 s. 55). Därutöver uttalades att det inte (ens) bör vara tillåtet att lämna bidrag till en sådan sammanslutning, även om bidragen är avsedda för humanitär verksamhet eftersom även ett sådant tillskott riskerar att stärka organisationen eller understödja den olovliga verksamheten (a. prop. s. 53). Vad som nu sagts innebär att lagstiftaren gjorde bedömningen att det förhållandet att det föreslagna straffansvaret för finansieringsbrottet skulle komma att omfatta även bidrag till humanitär verksamhet som bedrivs inom ramen för en terroristorganisation, inte innebär någon begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål (a. prop. s. 55).

I föregående avsnitt (7.5.2) har vi, i likhet med lagstiftarens nyss redovisade bedömning, kommit till slutsatsen att det inte bör vara tillåtet att delta i en terroristorganisations verksamhet även om deltagandet sker inom ramen för en humanitär del av verksamheten eller inom en annan del av verksamheten som inte direkt tar sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Även ett sådant deltagande bidrar till att upprätthålla och stärka terroristorganisationen. Det innebär att vi bedömer att inte heller det förhållandet att det föreslagna straffansvaret omfattar deltagande i en terroristorganisation inom ramen för en humanitär del av verksamheten eller i annan verksamhet som inte direkt bidrar till att

terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås, innebär någon rättighetsbegränsning.

7.5.4 Straffbestämmelsens placering

Den föreslagna bestämmelsen straffbelägger deltagande i en terroristorganisations verksamhet. I avsnitt 7.2 görs bedömningen att kriminaliseringen inte i första hand tar sikte på att utvidga det straffbara området till ytterligare ett förstadium till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet utan på det, i sig, straffvärda deltagandet i verksamheten hos en terroristorganisation. Den föreslagna bestämmelsen har således ett vidare skyddsintresse än brotten i rekryteringslagen och skiljer sig också från dessa brott i det att den inte i första hand kriminaliserar ett förstadium till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen har i stället vissa gemensamma drag med 3 § andra stycket finansieringslagen som straffbelägger finansiering av en terrorist eller terroristorganisation. Dels är definitionen av en terroristorganisation gemensam, dels innebär finansiering av en terroristorganisation också en form av samöre med organisationen. Detta skulle kunna tala för att den nu föreslagna bestämmelsen placeras i finansieringslagen. Å andra sidan straffbelägger finansieringslagen endast *finansiering* av olika företeelser med anknytning till terrorism, vilket talar emot att placera en bestämmelse av annan karaktär i den lagen. Eftersom den föreslagna bestämmelsen kriminaliserar själva deltagandet i en terroristorganisations verksamhet, oavsett vad syftet med deltagandet är, framstår det inte heller som ändamålsenligt att placera den i terroristbrottslagen.

En sammantagen bedömning leder till slutsatsen att bestämmelsen lämpligen bör placeras i rekryteringslagen.³⁵

För att markera deltagandebrottets särart jämfört med övriga bestämmelser i rekryteringslagen föreslås att den nya bestämmelsen placeras först bland straffbestämmelserna i lagen och att paragraferna numreras om.

³⁵ Att överväga om terrorismlagstiftningen bör samlas i ett gemensamt regelverk ingår i det uppdrag som lämnats till Terroristbrottsutredningen, se avsnitt 3.3.2.

7.5.5 Straffskala och påföljdsval

Enligt uppdraget kan en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation komplettera befintliga bestämmelser i fall där det är oklart på vilket sätt en persons deltagande bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation. Det anges att det inte kan uteslutas att det finns gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till en terroristorganisations förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet men likväl inte omfattas av det nuvarande regelverket.

Vid övervägande av straffskalan för finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation uttalade regeringen att det föreslagna straffansvaret borde kunna aktualiseras i de fall då det inte går att styrka att egendomen var avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Brottet bedömdes alltså avse gärningar som i regel var mindre straffvärda än det befintliga finansieringsbrottet. Olikheterna mellan brotten ansågs dock inte så stora att det fanns skäl att föreskriva en särskild straffskala för det nya brottet. Det bedömdes också kunna förekomma så allvarliga fall att den befintliga straffskalan var motiverad. Regeringen ansåg därför att samma straffskala skulle gälla för båda gärningarna och att skillnaderna i straffvärde fick hanteras inom ramen för straffskalan. (Prop. 2015/16:78 s. 51).

Det kan hävdas att dessa uttalanden även gäller för deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Det finns dock starka skäl som talar emot ett sådant betraktelsesätt. Som framgår av avsnitt 7.2 avser en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation identifierbara och konkreta skyddsintressen som är högt värderade, däribland skyddet av demokrati och mänskliga rättigheter. Det beteende som avses bli kriminaliserat kan orsaka allvarlig skada eller påtaglig fara för allvarlig skada avseende dessa skyddsintressen. Kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisations verksamhet syftar till att förebygga och förhindra de allvarliga skador som sådana organisationer kan förorsaka.

Mot denna bakgrund kan det på goda grunder hävdas att deltagande i en terroristorganisations verksamhet (liksom finansiering av en sådan organisation), har ett förhållandevis högt straffvärde. Frågan om behovet av förändringar i straffskalornas utformning

ingår emellertid i det uppdrag som lämnats till Terroristbrottsutredningen (se avsnitt 3.3.2). Med beaktande av att straffskalorna bör övervägas i ett sammanhang, finns det skäl att för närvarande hålla sig till de straffskalor som används i den befintliga regleringen på terrorismområdet. Straffskalan föreslås därför vara fängelse i högst två år. Omständigheter som bör kunna vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken typ av terroristorganisation det rör sig om, vilka uppgifter som har utförts, varaktigheten av deltagandet och gärningspersonens roll i organisationen.

Eftersom deltagandet kan se mycket olika ut beroende på typen av terroristorganisation, vilka uppgifter som utförts, varaktigheten av deltagandet och rollen kan straffvärdet av ett deltagandebrott variera i avsevärd utsträckning. Detta talar för att i möjligaste mån utnyttja hela straffskalan. Som framgår av nästa avsnitt (8.5.6) föreslår vi att det ska införas en särskild straffskala och kvalifikationsgrunder för grovt brott. Straffet för den grova graden föreslås vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år, vilket innebär att de föreslagna straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott överlappar med arton månader. De överlappande delarna av straffskalorna för olika svårhetsgrader av brott är avsedda att kunna användas i sådana fall där straffvärde och gradindelning inte följs åt, dvs. när en straffvärdehöjande omständighet inte påverkar gradindelningen. Att gärningspersonen haft ett sådant överskjutande uppsåt som anges i 29 kap. 2 § brottsbalken eller att det rör sig om återfall enligt 4 § (samma kapitel) är exempel på omständigheter som påverkar straffvärdet men inte gradindelningen. När det gäller deltagandebrottet är varaktigheten av deltagandet ett exempel på en omständighet som bör kunna ha betydelse för straffvärdet, men som i regel inte påverkar gradindelningen.

När det gäller val av påföljd ansluter vi oss till den bedömning som regeringen gjorde i samband med införandet av straffansvar för resa i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78 s. 39). Att delta i en terroristorganisations verksamhet måste anses utgöra brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig och tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Liksom i andra fall måste styrkan i fängelsepresumtionen bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

7.5.6 En särskild straffskala för grova brott

Som framgår av avsnitt 4 finns det, med undantag för brott som avser resa i terrorismsyfte eller finansiering av en sådan resa, en särskild straffskala för grovt brott enligt både finansieringslagen och rekryteringslagen. Straffet för de grova brotten är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I bestämmelserna anges kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Enligt 3 § andra stycket finansieringslagen ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Enligt 6 § rekryteringslagen ska särskilt beaktas om brott avseende offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människors liv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art. Terroristbrotsutredningen har i uppdrag att se över kvalifikationsgrunderna för grova brott. I utredningsdirektiven konstateras bl.a. att rekryteringslagens kvalifikationsgrund, att det särskilt ska beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människors liv eller för egendom av särskild betydelse saknas i finansieringslagen, trots att samma hänsynstagande bör kunna vara aktuellt även vid finansiering av terrorismbrottslighet (dir. 2017:14).

Som framgått i det föregående kan deltagande i en terroristorganisationens verksamhet ske på väldigt många olika sätt. Det bidrar till att skapa eller upprätthålla en terroristorganisation och dess förmåga att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som ett deltagande innebär kan därför variera från i det närmaste obefintligt till synnerligen betydande. Det finns därför skäl att, i likhet med vad som gäller för de flesta andra brott med anknytning till terrorism, införa en särskild straffskala för grovt brott.

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 ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Det finns därför skäl att, i likhet med vad som gäller vid andra grova brott med anknytning till terrorism, ange

exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt.

Eftersom deltagandebrottet, till skillnad från andra brott med anknytning till terrorism, inte tar sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, utan straffbelägger deltagandet i verksamheten som sådan, är det delvis andra omständigheter än de som kvalificerar befintliga brott som grova som bör få genomslag vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt.

Omständigheter som bör övervägas är sådana som hänför sig dels till själva deltagandet i verksamheten och det bidrag till att upprätthålla organisationen och dess förmåga att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet som deltagandet i verksamheten inneburit, dels till vilken typ av terroristorganisation det rör sig om. En omständighet som hänför sig till deltagandet i verksamheten är den roll som gärningspersonen har haft i terroristorganisationen. Att vara ledare för en sådan organisation bör t.ex. typiskt sett utgöra en omständighet som gör att brottet bör betraktas som grovt. Därutöver kan det finnas personer som, utan att vara ledare, har roller eller positioner som är centrala eller annars viktiga för att terroristorganisationen ska kunna verka och utvecklas. Det finns därför skäl att beskriva kvalifikationsgrunden så att den omfattar personer med en central roll inom terroristorganisationen. En annan omständighet som bör få genomslag är om gärningspersonens deltagande på ett påtagligt sätt har bidragit till terroristorganisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet. Det kan t.ex. finnas personer med särskilda kunskaper, t.ex. när det gäller hantering av modern informationsteknologi, vapen eller konstruktion av explosiva anordningar, som på ett påtagligt sätt bidrar till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet, utan att personen kan sägas ha en central roll inom organisationen. Båda de nu föreslagna kvalifikationsgrunderna kan sägas ta sikte på omständigheter som gör att brottet måste anses särskilt farligt.

Även vilken typ av terroristorganisation som personen har deltagit i är en omständighet som bör kunna få betydelse vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt. De i avsnitt 5.4.2 redovisade uttalandena av Norges Høyesterett illustrerar väl skälen för att, i en svensk kontext med gradindelade brott, låta typen av organisation få genomslag vid bedömningen av om brottet är grovt.

Høyesterett konstaterar att vid bedömningen av hur straffskalan ska utnyttjas bör beaktas att det måste finnas utrymme att utmäta straff för både längre deltagande och mera ledande positioner än de i målet aktuella personerna hade haft (de hade varit vanliga meniga). Domstolen noterar vidare att Daesh är en av de värsta terroristorganisationerna i vår tid, att organisationen är ansvarig för fruktansvärda handlingar och skapar fruktan och lidande. Att ansluta sig till en sådan organisation talar enligt domstolen för att den övre delen (av den inte gradindelade straffskalan med fängelse i högst sex år) bör utnyttjas. Domstolen finner mot den angivna bakgrunden att straffvärdet för de i målet aktuella deltagandebrotten uppgår till fängelse i fyra år och sex månader. Här finns även skäl att hänvisa till den i avsnitt 5.1.2 redovisade domen från Danmarks Høyesteret där domstolen bedömde att straffvärdet av ett handlande som bestod i att en person hade låtit värva sig som stridande för Daesh och i samband därmed under två kortare perioder uppehållit sig i Syrien och i vart fall deltagit i träning och vapenbruk uppgick till fängelse i fyra år.

Det som utmärker den ovan beskrivna typen av terroristorganisationer är viljan och förmågan att vid upprepade tillfällen, ofta urskillningslöst, begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Detta måste anses göra organisationen särskilt farlig. Att deltagandebrottet har rört en särskilt farlig terroristorganisation bör därmed omfattas av en kvalifikationsgrund som tar sikte på att brottet annars har varit av särskilt farlig art.

Att delta i en terroristorganisation som Daesh eller al-Qaida utgör alltså exempel på en omständighet av särskilt farlig art som bör kunna göra att deltagandebrottet bedöms som grovt.

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

7.5.7 Undantag för ringa fall

Som konstaterats i det föregående är straffansvaret för terrorismrelaterade handlingar 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 finansieringslagen och rekryteringslagen, som båda avser gärningar som kan föregå särskilt allvarlig brottslighet, undantag från straffansvar för ringa fall. I finansieringslagens 3 och 3 a §§ anges inte något exempel på när gärningen är att anse som ringa. Enligt 7 § rekryteringslagen ska ansvar för brott enligt den lagen inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Även om deltagandebrottet, som framgått i det föregående, är av delvis annan karaktär och har ett vidare skyddsintresse än annan brottslighet med anknytning till terrorism, gör sig samma sakskäl för ett ringaundantag gällande här.

Som framgått ovan, föreslås att det nya deltagandebrottet tas in i rekryteringslagen och därmed talar såväl systematiska som sakliga skäl för att det även när det gäller deltagandebrottet ska ges exempel på när en gärning är att anse som ringa. En möjlighet är att låta det befintliga ringaundantaget i 7 § rekryteringslagen omfatta även det nya brottet. Det undantaget tar emellertid sikte på gärningar där faran för att gärningen ska leda till att förövandet av särskilt allvarlig brottslighet varit obetydlig och passar därför mindre väl in på de handlingar som i förhållande till deltagandebrottet kan bli aktuella att undanta från straffansvar. Undantaget bör därför i första hand inriktas på fall där deltagandet har varit av obetydligt slag. Vidare finns det skäl att, i likhet med vad som gäller den befintliga bestämmelsen, utvidga ringaundantaget till fall där gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Deltagandebrottet är en ny typ av kriminalisering som träffar en mängd olika handlingar som för sin straffbarhet inte kräver att de utförs med uppsåt att direkt främja att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det innebär att det är svårt att förutse alla typer av situationer som inte kan anses så klandervärda att de bör straffas. Dessa omständigheter medför att det finnas anledning att ge bestämmelsen om ringa fall en förhållandevis

generös tillämpning och låta den närmare omfattningen av undantaget bestämmas i praxis. I författningskommentaren ges exempel på vad som kan utgöra ringa fall.

7.5.8 Förhållandet till andra straffbestämmelser

Både rekryteringslagen (8 §) och finansieringslagen (5 §) innehåller s.k. subsidiaritetsklausuler, alltså bestämmelser enligt vilka ansvar enligt respektive lag inte ska dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen. Detta har motiverats med att avsikten med straffbestämmelserna i de nämnda lagarna inte varit att de ska ha företräde framför brottsbalken eller terroristbrottslagen utan att de ska komplettera befintlig lagstiftning i syfte att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.³⁶

Även den nu föreslagna bestämmelsen kan sägas komplettera befintliga straffbestämmelser som rör terrorism. Handlingar som innebär att någon deltar i en terroristorganisations verksamhet kan samtidigt utgöra brott enligt brottsbalken, terroristbrottslagen eller finansieringslagen, liksom något annat brott enligt rekryteringslagen eller brott enligt någon annan lag. Till exempel kan den som deltar i en terroristorganisations verksamhet, för att exempelvis bestraffa eller disciplinera andra deltagare i gruppen, göra sig skyldig till misshandel eller olaga hot enligt 3 kap. 5 § eller 4 kap. 5 § brottsbalken. En deltagare kan självfallet också göra sig skyldig till terroristbrott liksom till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Som framgått i det föregående tar den nu föreslagna utvidgningen av det straffbara området inte i första hand sikte på att kriminalisera något som utgör ett förstadium till, eller främjande av, terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet utan på det, i sig, straffvärda deltagandet i en terroristorganisations verksamhet. Det föreslagna deltagandebrottet kan därmed sägas stå på egna ben i förhållande till annan brottslighet med anknytning till terrorism. Deltagandebrottet tar också sikte på ett handlande som kan pågå under lång tid och omfatta ett flertal straffbelagda handlingar, vilket innebär att såväl de enskilda handlingarna som den tid deltagandet pågått får betydelse för deltagandebrottets straffvärde. Därtill

³⁶ Prop. 2001/02:149 s. 47, prop. 2009/10:78 s. 50 och prop. 2015/16:78 s. 44.

kommer att deltagandebrottet, till skillnad från befintliga brott i rekryteringslagen, kan innefatta brott även enligt andra lagar än brottsbalken eller terroristbrottslagen, vilket i sig talar emot lämpligheten i att låta den befintliga subsidiaritetsregeln omfatta deltagandebrottet.

Vi bedömer mot den angivna bakgrunden att deltagandebrottet inte bör omfattas av subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen. Frågan om brottskonkurrens får alltså, med tillämpning av sedvanliga regler, avgöras i det enskilda fallet. Ett exempel på en situation då det kan vara motiverat att döma en person till ansvar för både deltagandebrott och terroristbrott kan vara att någon under lång tid deltagit i en terroristorganisations verksamhet och inom ramen för detta i mycket begränsad utsträckning medverkat till ett terroristbrott.

7.5.9 Närmare om brottslighetskonkurrens

Brottet deltagande i en terroristorganisations verksamhet är ett brott som kan pågå under lång tid och som kan, men inte behöver, innefatta andra brottsliga gärningar. Det kan, som framgår av föregående avsnitt, röra sig om brott enligt brottsbalken eller terroristbrottslagen, eller andra brott enligt rekryteringslagen. Det kan emellertid även röra sig om brott enligt specialstraffrätten t.ex. narkotikastrafflagen (1968:64) eller brott mot någon tillståndsplikt, t.ex. enligt lagen (2010:1011) om explosiva och brandfarliga varor. I föregående avsnitt har vi föreslagit att subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen inte ska omfatta deltagandebrottet. Det får till följd att det i samtliga fall, där en person inom ramen för sitt deltagande i en terroristorganisations verksamhet begått andra straffbara handlingar, uppkommer fråga om personen ska dömas för ett eller flera brott.

Huvudregeln i svensk rätt när det gäller vad som ibland kallas regelkonkurrens³⁷, dvs. situationer då en och samma handling träffas av flera straffbud, är kumulation, alltså att båda straffbuden är tillämpliga och att man dömer i konkurrens för samtliga brott. Detta är en följd av att det, normalt sett (liksom i detta fall och i övrigt när det gäller terrorism), rör sig om en medveten överreglering. Från

³⁷ Se Ulväng, Brottslighetskonkurrens, 2013 avsnitt 5.3 och 5.5 eller, för en kortare sammanfattning, Ulväng, Jareborg, Asp, Kriminalrättens grunder, 2 u. 2013, s. 483.

huvudregeln finns dock undantag som syftar till att undvika omotiverade dubbelbestraffningar. Exempel på ett sådant undantag är de i föregående avsnitt beskrivna subsidiaritetsreglerna i rekryteringslagen och finansieringslagen, där lagstiftaren för vissa situationer uttryckligen gjort avsteg från huvudregeln om kumulation. Därutöver finns det ett antal tumregler som har utvecklats i praxis. Att båda straffbuden har samma eller liknande skyddsintressen (eller kriminalpolitiska grund), eller att det gemensamma tillämpningsområdet är stort och det ena straffbudet kan anses strängare p.g.a. straffskalan eller straffmättningspraxis, kan tala för att bara tillämpa det strängare straffbudet (se NJA 2012 s. 535 p. 10 och 11). Om straffbuden har olika skyddsintressen, gäller i stället huvudregeln om kumulation. En annan situation där det kan finnas skäl att bara tillämpa det ena straffbudet är om utförandet av det ena brottet är en omständighet som kan göra att det andra brottet bedöms som grovt (se NJA 2001 s. 464).³⁸

Huvudregeln bör, tillsammans med tumreglerna, kunna tjäna som vägledning även vid överväganden om någon som har deltagit i en terroristorganisation ska dömas även för andra brott som begåtts inom ramen för deltagandet eller om deltagandet i stället ska anses konsumerat av t.ex. ett fullbordat terroristbrott. I författningskommentaren lämnas exempel på vad som bör gälla i olika situationer.

7.5.10 Osjälvständiga brottsformer

I avsnitt 7.7 föreslår vi att offentlig uppmaning, rekrytering, finansiering och resa ska vara straffbart i förhållande till det föreslagna brottet deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Det innebär att vi föreslår att ett antal specifika förstadier och medverkansformer till det föreslagna deltagandebrottet ska straffbeläggas. Frågan är i vilken utsträckning det därutöver finns skäl att straffbelägga osjälvständiga brottsformer när det gäller deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

Av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse, stämpling och medverkan i 23 kap. brottsbalken är förstadierna försök, förberedelse och stämpling straffbara endast när det för ett visst

³⁸ Ibid.

brott är särskilt föreskrivet (1 och 2 §§). Medverkan är däremot straffbart i förhållande till alla brottsbalksbrott och i övrigt när det gäller brott med fängelse i straffskalan (4 §).

För *försök* till brott döms enligt 23 kap. 1 § brottsbalken den som påbörjat utförandet av ett brott utan att det kommit till fullbordan förutsatt att det förelegat fara för fullbordan eller sådan fara endast p.g.a. tillfälliga omständigheter varit utesluten. För *förberedelse* till brott döms enligt 2 § den som på vissa sätt tar befattning med pengar eller annat som betalning för brott eller för att täcka kostnader för utförandet av ett brott eller tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott. För *stämpling* döms enligt samma paragraf den som i samråd med annan beslutar gärningen eller den som söker anstifta annan eller åtar sig eller erbjuder sig att utföra den. Ansvar för förberedelse eller stämpling ska inte dömas ut om faran för brottets fullbordan var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig. Gemensamt för brottsformerna försök, förberedelse och stämpling är att de inte är tillämpliga om fullbordat brott kommit till stånd. I sådant fall kan i stället bidrag till det fullbordade brottet bestraffas enligt reglerna om medverkan till brott.

För *medverkan* döms den som främjat gärningen med råd och dåd. Den som inte är att anse som gärningsperson döms, om hen har förmått annan till utförandet av gärningen, för anstiftan till brottet och annars för medhjälp till det. Medverkan är straffbart även i förhållande till försök, förberedelse och stämpling. Däremot är försök, förberedelse och stämpling inte straffbart i förhållande till medverkan utan endast när det gäller fullbordade brott i gärningspersonskap.

Utformningen och avgränsningen av bestämmelserna om försök, förberedelse och stämpling samt medverkan till brott innebär att för det fall fullbordat brott kommit till stånd kommer vissa handlingar som omfattas av bestämmelserna om förberedelse och stämpling att kunna bestraffas som medverkan. Det gäller dels förberedelsegärningar som sker med uppsåt att främja brott vilket kan bestraffas som medhjälp till huvudbrottet, dels stämpling till brott vilket kan bestraffas som anstiftan.

Det föreslagna brottet deltagande i en terroristorganisations verksamhet har fängelse i straffskalan vilket får till följd att

medverkan kommer att vara straffbart om det inte görs ett uttryckligt undantag från medverkansansvaret. Vi bedömer att det saknas skäl att undanta deltagandebrottet från medverkansansvaret. Därigenom kommer den som anstiftat någon att delta i en terroristorganisation eller som annars främjat deltagandet med råd och dåd att kunna dömas för medverkan till brottet.

Kriminalisering av förstadier till brott är tänkt att förbehållas brott av visst allvar och, som framgår av avsnitt 7.2, är skälen för en kriminalisering starkare ju närmare en kränkning av skyddsintresset som ett visst beteende står. Straffet för ett deltagandebrott av normalgraden föreslås vara fängelse i högst två år och för det grova brottet fängelse i lägst sex månader och högst sex år. 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. För en förstadiekriminalisering talar även det mycket högt värderade skyddsintresset. Som en jämförelse kan erinras om att försök till finansiering av terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet är straffbelagt och att finansieringsbrottet har samma straffskala som det nu föreslagna deltagandebrottet.

Genom förslagen (se avsnitt 7.7) att kriminalisera offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till deltagandebrottet kommer emellertid vissa handlingar som skulle kunna träffas av bestämmelserna om försök, förberedelse, stämpling och medverkan att kriminaliseras som självständiga brott. Genom att straffbelägga *offentlig uppmaning* och *rekrytering* i förhållande till deltagandebrottet straffbeläggs handlingar som dels träffas av medverkansansvar i form av anstiftan, dels skulle kunna utgöra stämpling (söker anstifta någon annan). Genom att straffbelägga *finansiering* av deltagande i en terroristorganisations verksamhet straffbeläggs handlingar som dels träffas av medverkansansvar, dels skulle kunna utgöra förberedelse till deltagande.

När det slutligen gäller *resa* skulle man kunna tänka sig att resebrottet även träffar vad som i vissa fall skulle kunna utgöra försök till deltagande. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara att någon, utan att dessförinnan ha vidtagit någon åtgärd som skulle kunna utgöra ett deltagande, reser för att ansluta sig till en terroristorganisation för att väl på plats få besked om att hen inte är välkommen i organisationen. Det går emellertid att föreställa sig

även andra situationer där någon försöker delta i en terroristorganisation men av olika skäl inte lyckas. Ett exempel skulle kunna vara den ovan beskrivna situationen med den skillnaden att personen ifråga inte företar en straffbar resa utan t.ex. försöker ansluta sig till en terroristorganisation här i landet eller i det land där hen är medborgare.

Med beaktande av förslagen i avsnitt 7.7 att kriminalisera offentlig uppmaning, rekrytering och finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet bedömer vi att det saknas skäl att kriminalisera förberedelse och stämpling till brottet. Däremot bedömer vi, mot bakgrund av ovanstående överväganden när det gäller resebrottet, att det finns skäl att kriminalisera försök till deltagandebrottet.

7.5.11 Rättskraft och åtalspreskription

Bedömning: Rättskraften av en dom som innebär att någon dömts för deltagande i en terroristorganisations verksamhet omfattar inte andra, i sig straffbara, gärningar som inte omfattats av åtalet. Preskriptionstiden för deltagandebrottet börjar löpa först sedan deltagandet upphört. Beräkningen av preskriptionstiden för andra brott som begåtts inom ramen för deltagandet sker på sedvanligt sätt.

Skälen för bedömningen

Rättskraften av ett deltagandebrott

Principen om *ne bis in idem* (inte två gånger i samma sak) kommer till uttryck i 30 kap. 9 § rättegångsbalken, som anger att en brottmålsdoms rättskraft omfattar den gärning som prövats genom domen. Om fråga är om t.ex. ett mord eller en stöld av ett föremål, är frågan om vilken gärning rättskraften omfattar vanligtvis enkel att besvara. När det däremot, som i förevarande fall, rör sig om ett brott som kan pågå under lång tid och som dessutom kan innefatta andra straffbelagda gärningar, är svaret inte lika självklart.

I avsnitt 7.5.9 har vi gjort bedömningen att en tillämpning av tumreglerna om brottslighetskonkurrens normalt leder till att det bör dömas i konkurrens för ett deltagandebrott och andra brott som den åtalade gjort sig skyldig till inom ramen för deltagandet. Gärningsbegreppen när det gäller å ena sidan frågan om någon ska dömas för ett eller flera brott och å den andra vad rättskraften omfattar sammanfaller inte alltid.³⁹ Oavsett det bör dock den i avsnitt 7.5.9 gjorda bedömningen kunna tjäna som vägledning även vid ställningstagande till vad rättskraften av ett deltagandebrott omfattar.

Rättskraften av en dom som innebär att någon dömts för deltagande i en terroristorganisations verksamhet bör därför normalt omfatta allt det handlande som deltagandet enligt åtalet och domen sägs ha bestått av. För det fall det i deltagandet, enligt åtalet, har ingått annan brottslighet, t.ex. misshandel eller brott enligt finansieringslagen, utan att åtal väckts särskilt för dessa brott, bör även dessa brott omfattas av domens rättskraft. Resultatet hade ju blivit detsamma om det hade åtalats och dömts i konkurrens för dessa brott; de hade omfattats av domens rättskraft. Är situationen i stället den att det åtalas och döms för ett deltagande som inte innefattar gärningar som är straffbara också enligt andra bestämmelser, är vår bedömning att åklagaren bör vara oförhindrad att senare väcka åtal för t.ex. en grov misshandel begången inom ramen för deltagandet.

Beräkning av preskriptionstid för ett deltagandebrott

Enligt huvudregeln om beräkning av preskriptionstid i 35 kap. 4 § första stycket brottsbalken ska preskriptionstid räknas från den dag brottet begicks. Det föreslagna deltagandebrottet fullbordas i och med att deltagandet inleds och pågår till dess att deltagandet avbryts eller annars upphör. Det rör sig alltså om ett s.k. perdurerande brott, där huvudregeln är att preskriptionstiden för hela brottsperioden börjar löpa först när brottet upphör (simultan preskription). Ett klassiskt exempel är brottet olaga frihetsberövande genom att spärra in någon (4 kap. 2 § BrB).⁴⁰ Brottet fullbordas genom inspärrandet men fortsätter till dess att inspärrandet upphör. Eftersom

³⁹ Se Ulväng, Brottslighetskonkurrens, 2013, 8 kap.

⁴⁰ Se Berggren m.fl. (Zeteeo 2017-11-21), kommentaren till 35 kap. 4 § brottsbalken, under rubriken Perdurerande brott.

preskriptionstiden börjar löpa först när brottet upphört har domstolen att döma över hela den tid frihetsberövandet pågått. Med beaktande av att kränkningen av det skyddade intresset fortsätter under hela den tid frihetsberövandet pågår, framstår detta som en rimlig ordning.

Som ett avsteg från huvudregeln om simultan preskription vid perdurerande brott, har i praxis utvecklats en ordning enligt vilken vissa sådana brott preskriberas successivt, dygn efter dygn. Det har i regel varit fråga om brott utan allt för högt straffvärde som består t.ex. i ett olovligt innehav eller av upprätthållandet ett olovligt tillstånd, oavsett hur det olovliga innehavet eller tillståndet uppstått. Till exempel har vapenbrott genom olovligt innehav av vapen bedömts vara ett brott som preskriberas successivt (NJA 1981 s. 380).⁴¹

Deltagandebrottet är, i likhet med olaga frihetsberövande, ett brott som kräver att gärningspersonen aktivt upprätthåller ett tillstånd som innebär en fortlöpande kränkning av det skyddade intresset och där den tid brottet pågått har betydelse för brottets straffvärde. Vi bedömer att det mot den bakgrunden finns goda skäl att tillämpa huvudregeln om simultan preskription vid perdurerande brott. Det innebär att preskriptionstiden för hela deltagandeperioden börjar löpa först sedan deltagandet upphört. När det gäller frågan om när ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet upphört måste det avgöras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Ett deltagande torde kunna upphöra antingen genom att deltagaren t.ex. bryter kontakten med organisationen eller upphör med den verksamhet som innebär ett deltagande i verksamheten eller genom att organisationen upphör att vara en terroristorganisation. Här bör viss vägledning, särskilt när det gäller en terroristorganisations upphörande, kunna hämtas från de uttalanden som gjordes i samband med att det blev straffbart att finansiera en terrorist eller terroristorganisation.

Frågan om när en person eller sammanslutning upphör att vara en sådan som avses i bestämmelsen måste göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Faktorer som bör kunna påverka bedömningen när det gäller en person är vilken tid som förflutit sedan de relevanta gärningarna och om personen avtjänat sitt straff eller tagit tydligt och uppriktigt avstånd från sådana handlingar. När det gäller en

⁴¹ Se därutöver Berggren m.fl. (Zeteo 2017-11-21) kommentaren till 35 kap. 4 § brottsbalken under rubriken Successiv preskription med där anmärkta rättsfall.

sammanslutning torde utrymmet vara mer begränsat att bedöma att en organisation inte längre utgör en sådan som avses. Vid bedömningen kan en omständighet av betydelse vara att organisationen tagit tydligt, offentligt och trovärdigt avstånd från sådana brottsliga handlingar och helt övergått till annan verksamhet (prop. 2015/16:78 s. 68).

Såvitt avser en deltagare blir det framför allt av betydelse att bedöma dels trovärdigheten i ett påstående om att deltagandet upphört, dels när deltagandet i så fall *de facto* ska anses ha avbrutits.

För andra brott som begåtts inom ramen för deltagandet bedömer vi att preskriptionstiden på sedvanligt sätt ska beräknas från brottets fullbordan, alltså normalt dagen då brottet begicks.

7.6 En ny straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation

Förslag: En ny straffbestämmelse införs i rekryteringslagen.

Bestämmelsen ska omfatta den som, utan att delta i en terroristorganisations verksamhet, för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, transportmedel eller annan liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet. Straffet ska vara fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Försök till samröre med en terroristorganisation ska straffbeläggas.

Bedömning: Straffbestämmelsen bör inte omfattas av subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen.

Skälen för förslagen och bedömningen

7.6.1 Bakgrund och inledande överväganden

Som framgår av avsnitt 4.4 straffbelägger bestämmelsen om olovlig kårverksamhet, utöver den som bildar eller deltar i sammanslutningen, i andra ledet den som för sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller understödjer den med pengar eller på annat sätt (18 kap. 4 § BrB). De åtgärder som beskrivs är sådana som typiskt sett måste anses främja eller bidra till den olovliga sammanslutningens verksamhet.

Inte heller när det gäller en terroristorganisation bör det vara tillåtet att, utan att delta i organisationen, ta befattning med utrustning som typiskt sett främjar eller bidrar till organisationens verksamhet, eller att upplåta lokal eller mark för dess verksamhet. Att understödja en terroristorganisation med pengar eller annan egendom omfattats av bestämmelsen om finansiering av en terroristorganisation, varför det saknas skäl att straffbelägga dessa åtgärder i den nu föreslagna bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation.

När det gäller den tilltänkta bestämmelsens förenlighet med den grundlagsskyddade föreningsfriheten gör vi samma bedömning som beträffande deltagandebrottet (se avsnitt 7.3). Det finns också skäl att hänvisa till den bedömning som gjordes i samband med att det blev straffbart att finansiera en terrorist eller terroristorganisation (prop. 2015/16:78 s. 53 f).

Den föreslagna bestämmelsen bör vara uttryckligen subsidiär till bestämmelsen om deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

7.6.2 Samröresbrottets avgränsning

Straffbestämmelsen ska träffa den som, utan att delta i en terroristorganisation, för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga och explosiva varor, transportmedel eller annan liknande utrustning, eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet. Genom tillägg av brandfarliga och explosiva varor samt transportmedel i den exemplifierande uppräknings förtydligas

vilken typ av utrustning straffbestämmelsen omfattar. Den utrustning som bestämmelsen tar sikte på är sådan som typiskt sett kan komma till användning vid terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Uppräknningen är inte uttömmande utan även annan utrustning av liknande slag omfattas, till exempel kommunikationsutrustning liksom sådana skadliga eller farliga ämnen som nämns bestämmelsen om utbildning för särskilt allvarlig brottslighet (5 § rekryteringslagen).

De straffbara handlingarna utgörs av att för terroristorganisationen ta befattning med viss typ av utrustning eller att för organisationens verksamhet upplåta lokal eller mark. Att ta befattning med utrustning kan avse dels fysiska åtgärder som att tillhandahålla, transportera, förvara eller vidta andra faktiska åtgärder med utrustningen, dels åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning såsom att anskaffa eller att ordna med transport eller förvaring av utrustningen. Att upplåta mark eller lokal för verksamheten omfattas uttryckligen av bestämmelsen.

De åtgärder som omfattas av bestämmelsen kan också ingå som ett led i deltagandet i en terroristorganisationens verksamhet om övriga förutsättningar för ett deltagandebrott är uppfyllda. I sådant fall är samröresbestämmelsen inte tillämplig. Bestämmelsen tar i stället sikte på ett samröre som inte innebär ett deltagande men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Den befattning och upplåtelse för en terroristorganisation som bestämmelsen träffar torde i praktiken många gånger ske mot ersättning eller någon annan form av kompensation, men det är inte någon förutsättning för straffansvar. Att befattningen eller upplåtelsen inte sker mot ersättning kan å andra sidan vara en indikation på att det i stället handlar om deltagande i terroristorganisationens verksamhet.

I subjektivt hänseende krävs att uppsåtet omfattar de faktiska omständigheterna, alltså att det rör sig om en viss typ av utrustning och att befattningen eller upplåtelsen sker för en terroristorganisationens räkning. Däremot krävs det inte något uppsåt i förhållande till att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås eller till att främja en terroristorganisation.

Som en rubrik för bestämmelsen föreslås samröre med en terroristorganisation. Detta är inte någon brottsrubricering utan

avsikten är att ge straffbestämmelsen en benämning som underlättar hänvisning. Bestämmelsen bör placeras i rekryteringslagen.

7.6.3 Straffskala, gradindelning och försök

Straffet för samröre med en terroristorganisation bör, i linje med vad som gäller för övriga brott enligt rekryteringslagen, vara fängelse i högst två år. När det gäller val av påföljd bedömer vi att även samröre med en terroristorganisation utgör brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig och tidigare brottslighet inte skulle motivera det.

Det bör också finnas en särskild straffskala för grova brott. Vid bedömningen av om brottet är grovt bör det, i likhet med vad som gäller för de befintliga grova brotten i rekryteringslagen och finansieringslagen, särskilt beaktas om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

I likhet med vad som gäller för övriga brott enligt rekryteringslagen bör ringa fall undantas från straffansvar. Ringaundantaget för samröresbrottet bör utformas på samma sätt som när det gäller deltagandebrottet. Ansvar ska således inte dömas ut om samröret varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation har vissa likheter med finansieringsbrottet. Att tillhandahålla utrustning till en terroristorganisation utan ersättning kan t.ex. utgöra finansiering av en terroristorganisation. Sker tillhandahållandet i stället mot en marknadsmässig ersättning och avser t.ex. kommunikationsutrustning eller annan utrustning som nämns i bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation, kan det röra sig om det senare brottet. Brotten har samma skyddsintresse och samma straffskala. För att inte skapa en situation där man kan undkomma ansvar för försök till finansiering genom att hävda att tillhandahållandet av t.ex. transportmedel skett mot ersättning finns det skäl att straffbelägga även försök till samröresbrottet.

7.6.4 Förhållandet till andra straffbestämmelser

Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation är uttryckligen avsedd att träffa handlingar som inte träffas av bestämmelsen om deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Den är alltså subsidiär i förhållande till deltagandebrottet.

Att ta befattning med vapen eller annan i bestämmelsen nämnd utrustning kan utgöra terroristbrott liksom förberedelse eller medverkan till terroristbrott eller till brott enligt brottsbalken, t.ex. mord, rån eller allmänfarlig ödeläggelse, förutsatt att det finns uppsåt till sådant brott. Det kan också vara fråga om brott enligt vapenlagen (1996:67), brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga eller explosiva varor (LBE), lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), lagen 1992:1300 om krigsmateriel (krigsmateriellagen) eller lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Det kan inte heller uteslutas att gärningar som omfattas av samröresbrottet även utgör brott enligt någon annan lag.

Den befintliga subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen gäller endast i förhållande till brottsbalken och terroristbrottslagen. Den utesluter således inte att ansvar för en gärning som utgör brott enligt rekryteringslagen också kan föranleda ansvar för brott enligt någon av de ovan nämnda lagarna (brottskonkurrens). På samma sätt som när det gäller deltagandebrottet (se avsnitt 7.5.8) är detta en omständighet som i sig talar emot att låta samröresbrottet omfattas av subsidiaritetsbestämmelsen. Samröresbrottet har också, i likhet med deltagandebrottet och brott enligt terroristbrottslagen, delvis andra och vidare skyddsintressen än brotten i brottsbalken. När det gäller brott mot vapenlagen, LBE, smugglingslagen och krigsmateriellagen har samröresbrottet i allt väsentligt andra skyddsintressen än brotten i de lagarna. Vid nu angivna förhållanden gör vi bedömningen att samröresbrottet inte bör omfattas av subsidiaritetsbestämmelsen i rekryteringslagen.

Den nu redovisade bedömningen, sammantagen med det förhållandet att samröresbrottet har andra skyddsintressen än framför allt brott enligt vapenlagen, LBE, smugglingslagen och krigsmateriellagen, får till följd att det ofta kan bli fråga om att döma i konkurrens för samröresbrottet och för annat brott. Frågor om konkurrens bör i sådant fall i huvudsak kunna lösas i enlighet med de

tumregler som redogörs för i avsnitt 7.5.9. I författningskommentaren lämnas exempel på vad som bör gälla i olika situationer. I det följande behandlas förhållandet mellan dels samröresbrottet och sanktionslagen, dels vapenlagen, LBE och smugglingslagen.

Särskilt om förhållandet mellan samröresbestämmelsen och sanktionslagen

Sanktionslagen är en fullmaktslag som innebär att regeringen får förordna om genomförande av internationella sanktioner i enlighet med ett beslut eller en rekommendation av FN:s säkerhetsråd, eller ett beslut av EU som har beslutats i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU-fördraget och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet (1 §). För att genomföra sådana beslut eller rekommendationer får regeringen meddela föreskrifter om förbud som syftar till att genomföra sanktioner mot en stat, ett område, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet. Ett förbud kan avse in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, trafik eller undervisning och utbildning (3 och 4 §§). Överträdelse av ett sådant förbud är straffbelagt och straffet är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år (8 § första stycket). Straffansvaret omfattar också den som bryter mot förbud i förhållande till en stat eller ett område utanför EU eller mot förbud i förhållande till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter i en förordning om ekonomiska sanktioner som beslutats av EU med stöd av artikel 215 i EU-fördraget eller av föregångaren till EU, den Europeiska gemenskapen (8 § andra stycket). Ringa fall, liksom anstiftan av eller medhjälp till brott är undantaget från straffansvar (8 § tredje stycket). För åtal krävs åtalsförordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (9 §).

Detta innebär att den som tillhandahåller sådan utrustning som anges i samröresbestämmelsen till en terroristorganisation som är föremål för sanktioner samtidigt kan göra sig skyldig till brott enligt sanktionslagen. Syftet med ett sådant *sanktionsbeslut* torde i någon mån sammanfalla med samröresbestämmelsens skyddsintresse;

nämligen att minska en terroristorganisations handlingsutrymme genom att strypa tillgången till resurser av olika slag. Skyddsintresset för *straffbestämmelsen* i sanktionslagen är dock i första hand att upprätthålla respekten för sanktionsregimen som sådan.⁴² Det torde mot den bakgrunden i regel finnas skäl att döma i konkurrens för samröre med en terroristorganisation och brott mot sanktionslagen.

Särskilt om förhållandet mellan samröresbestämmelsen och vapenlagen, LBE samt smugglingslagen

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2001 s. 464 slagit fast att vapeninnehav i samband med smuggling i regel konsumeras av smugglingsbrottet. Vapenbrott konsumeras också normalt av andra brott vid vilket vapnet används som hjälpmedel, t.ex. rån. Vapeninnehavet beaktas i stället vid rubriceringen och straffmätningen avseende det brott vid vilket vapnet använts. För brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga eller explosiva varor (LBE) kan den dömas som hanterar, överför, importerar eller exporterar *explosiva varor* och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar *brandfarliga* varor utan att ha tillstånd till det (29 § jämförd med 16 §). När det gäller explosiva varor finns det en särskild straffskala för grovt och synnerligen grovt brott (29 a §). Såvitt avser brott av normalgraden finns det en subsidiaritetsregel som anger att ansvar inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller smugglingslagen (30 §). Subsidiaritetsregeln omfattar alltså inte grova eller synnerligen grova brott. Den nu redovisade regleringen sammantagen med Högsta domstolens ovan nämnda uttalanden innebär således att frågan om konkurrens med smugglingslagen när det gäller å ena sidan grovt vapenbrott och å den andra sidan grovt brott enligt LBE skulle kunna komma att behandlas olika vid en domstolsprövning. Resultatet skulle kunna bli att ett grovt vapenbrott konsumeras av ett smugglingsbrott avseende samma vapen, medan, om det i stället rörde sig om explosiva varor, det skulle dömas i konkurrens för brott enligt smugglingslagen och brott enligt LBE. Regeringen har i propositionen 2017/18:26 Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten, pekat

⁴² Se prop. 1969:78 med förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia m.m., s. 51, prop. 1971:77 med förslag till lag om vissa internationella sanktioner, m.m., s. 89 f. och prop. 1995/96:35 En ny lag om vissa internationella sanktioner, s. 27.

på denna inkonsekvens liksom på vissa andra oklarheter när det gäller innebörden, tillämpningen och konsekvenserna av subsidiaritetsreglerna i de tre nu nämnda lagarna (s. 20 ff.). Regeringen aviserade samtidigt att den har för avsikt att återkomma i frågan om smugglingsbrottens straffskalor och att frågan om hur grovt vapenbrott och smugglingsbrott ska bedömas i konkurrenshänseende i första hand bör behandlas i det sammanhanget. I sitt yttrande över förslaget anmärkte Lagrådet att det av promemorian inte klart framgår hur vissa konkurrenssituationer ska lösas, särskilt när det gäller förhållandet till smugglingsbrottet.⁴³

Den nu aktuella konkurrensfrågan kan, som framgått i det föregående, även aktualiseras när fråga uppkommer om någon ska dömas för dels deltagande i eller samröre med en terroristorganisation dels brott enligt de tre nu aktuella lagarna. Det saknas dock utrymme att inom ramen för detta uppdrag närmare behandla den frågan.

7.7 Offentlig uppmaning, rekrytering, finansiering och resa

Förslag: Det ska vara straffbart att

- offentligt uppmana och rekrytera till deltagande i en terroristorganisations verksamhet,
- resa utomlands i avsikt att delta i en terroristorganisations verksamhet,
- finansiera deltagande i en terroristorganisations verksamhet,
- finansiera en resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet.

Bedömning: Det bör inte straffbeläggas att meddela eller ta emot utbildning som syftar till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering bör inte kriminaliseras i förhållande till samröresbrottet.

⁴³ Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten, Lagrådets yttrande 2017-09-08.

Skälen för förslagen och bedömningen

7.7.1 Utgångspunkter och inledande överväganden

I uppdraget ingår att överväga om det bör straffbeläggas att rekrytera till eller finansiera deltagande i en terroristorganisation eller att resa utomlands i avsikt att begå sådan brottslighet. Det står dock utredaren fritt att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som utreds.

I rekryteringslagen finns, som framgår av avsnitt 4.3, straffbestämmelser som tar sikte på gärningar som har samband med terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet men där straffansvaret avser ett tidigare stadium. Det gäller brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. I finansieringslagen finns, som framgår av avsnitt 4.2, bestämmelser som straffbelägger finansiering av dels terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, dels terrorister eller terroristorganisationer, dels resor enligt rekryteringslagen, alltså resa för att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet och resa för att meddela eller ta emot utbildning.

En förutsättning för kriminalisering, utöver att de i avsnitt 7.2 nämnda kriterierna är uppfyllda, är att det måste finnas ett praktiskt behov av kriminaliseringen. Ett sådant behov kan saknas t.ex. för att en kriminalisering inte kan förväntas få någon effekt, för att det finns andra metoder för att undertrycka det oönskade beteendet eller för att beteendet redan omfattas av straffansvar enligt andra bestämmelser. Brottet samröre med en terroristorganisation tar sikte på handlingar som många gånger torde ske mot ersättning och utan något syfte att främja organisationen. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om en kriminalisering av offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering i förhållande till samröresbrottet skulle fylla någon praktisk funktion. Dessutom tar den föreslagna kriminaliseringen sikte på att försvåra möjligheten för terroristorganisationer att få tillgång till viss typ av utrustning eller till lokaler eller andra utrymmen för sin verksamhet, vilket i sig talar emot att kriminalisera brott av förberedande och sidoställd karaktär i förhållande till samröresbrottet. Vid nu angivna förhållanden bedömer vi att offentlig uppmaning, rekrytering,

utbildning, resa och finansiering inte bör kriminaliseras i förhållande till samröresbrottet.

I det följande övervägs i förhållande till vart och ett av brotten i rekryteringslagen och finansieringslagen om straffansvaret bör utvidgas till att omfatta även deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

7.7.2 Offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisations verksamhet

I avsnitt 7.2 konstateras att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation tar sikte på identifierbara och konkreta skyddsintressen som är högt värderade. Det beteende som kriminaliseringen träffar, alltså deltagandet, bedöms kunna orsaka allvarlig skada eller påtaglig fara för allvarlig skada på dessa skyddsintressen, bl.a. skyddet av demokrati och mänskliga rättigheter. Det finns därför goda skäl att vidta åtgärder som motverkar möjligheterna att delta i en terroristorganisation.

Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet gör sig skyldig till brottet offentlig uppmaning enligt rekryteringslagen. I samband med att lagen infördes konstaterades att bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken väl motsvarade rambeslutets respektive konventionens bestämmelser om offentlig uppmaning men att det till följd av eventuella nationella och territoriella begränsningar i uppviglingsbrottets tillämplighet ändå var motiverat att införa ett särskilt straffansvar för offentlig uppmaning (prop. 2009/10:78 Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism, s. 44).⁴⁴

För uppvigling döms, såvitt nu är av intresse, den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till bl.a. brottslig gärning. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader eller om brottet är grovt fängelse i högst fyra år. I ringa fall döms det inte till ansvar. Uppviglingsbrottet omfattar således brottet offentlig uppmaning men

⁴⁴ Regeringen har sedermera landat i slutsatsen att det avgörande för uppviglingsbestämmelsens tillämplighet torde vara att den gärning till vilken det uppviglas utgör ett svenskt brott (prop. 2013/14:146 s. 215 f.).

har ett vidare tillämpningsområde bl.a. genom att det omfattar alla brott enligt svensk lag (och inte bara särskilt allvarlig brottslighet). Det kan även nämnas att uppvigling är ett tryck- respektive yttrandefrihetsbrott, varför en sådan gärning kan vara straffbar även om den begås i ett grundlagsskyddat medium (7 kap. 4 § 10 TF och 5 kap. 1 § YGL).

Som en följd av uppviglingsbrottets utformning och tillämplighet kommer alltså det i avsnitt 7.5 föreslagna deltagandebrottet och det i avsnitt 7.6 föreslagna brottet om samröre med en terroristorganisation att vara brott som det är straffbart att uppvigla till.

Detta gör att det av systematiska skäl kan finnas anledning att göra brottet offentlig uppmaning i rekryteringslagen tillämpligt även på deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Därtill kommer att det sannolikt i praktiken många gånger torde vara så att en offentlig uppmaning tar sikte på någon form av stöd till terrorism eller en terroristorganisation. Även detta talar för att bestämmelsen om offentlig uppmaning bör omfatta alla typer av uppmaningar som tar sikte på terrorism och inte endast sådana som uttryckligen tar sikte på terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. I annat fall skulle i många situationer uppstå fråga om ett meddelande som innefattar en offentlig uppmaning till terrorism utgör brott enligt bestämmelsen om offentlig uppmaning, som alltså utgör lex specialis när det gäller uppvigling till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, eller bestämmelsen om uppvigling.

Med hänsyn till ovanstående överväganden bör brottet offentlig uppmaning vara straffbart även i förhållande till deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

Lagen om elektroniska anslagstavlor

Enligt 4 § lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (benämnd BBS-lagen efter det engelska begreppet bulletin board system) ska den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla ha viss uppsikt över en sådan tjänst. Med elektronisk anslagstavla avses en interaktiv tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden (1 §). Det innebär att t.ex. webbplatser som Facebook, Instagram och liknande tjänster som tillhandahåller chattfunktioner eller kommentarsfält omfattas. En tillhandahållare av en elektronisk anslagstavla

är skyldig att ta bort och förhindra vidare spridning av meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i bl.a. bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken (5 § första stycket 1). Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet underlåter att ta bort ett sådant meddelande kan bli straffad. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Om ansvar kan dömas ut enligt brottsbalken ska ansvarsregeln i BBS-lagen inte tillämpas (7 §).

Regleringen i BBS-lagen kommer alltså genom hänvisningen till 16 kap. 5 § brottsbalken om uppvigling att omfatta meddelanden som uppenbart innehåller en offentlig uppmaning till bl.a. deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Samma bedömning görs i slutbetänkandet av Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72 s. 258). Av tydlighetsskäl föreslås trots det att offentlig uppmaning enligt rekryteringslagen ska läggas till i uppräknningen av vilka brott som omfattas av ansvarsregeln i BBS-lagen (a.a. s. 264). Det föreslås också att subsidiaritetsregeln i 7 § andra stycket ska ändras så att det anges att ansvarsregeln i BBS-lagen inte är tillämplig om ansvar enligt brottsbalken eller rekryteringslagen kan dömas ut (a.a. s. 50). En ändring av BBS-lagen i nu angivet hänseende skulle, sammantagen med de förslag som nu lämnas, få till följd att offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisations verksamhet, skulle omfattas av BBS-lagens uttryckliga reglering. Det har inte framkommit att det finns skäl emot en sådan ordning.

7.7.3 Rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet

För rekrytering döms den som söker förmå någon annan att, utan att det utgör offentlig uppmaning, begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Det straffbara området för rekrytering sammanfaller således till viss del med det straffbara området för offentlig uppmaning men detta har lösts genom att rekryteringsbrottet på visst sätt gjorts subsidiärt i förhållande till brottet offentlig uppmaning.

Att söka förmå någon att begå brott utgör också stämpling enligt 23 kap. 2 § brottsbalken. Det innebär att ett alternativ till att göra

rekryteringsbrottet tillämpligt på deltagandebrottet, skulle kunna vara att kriminalisera stämpling i förhållande till detta brott. Rekryteringsbrottet infördes för att uppfylla kriminaliseringsåtagandena enligt det reviderade terrorismrambeslutet och Europakonventionen om förebyggande av terrorism (se avsnitt 4.3). I lagstiftningsärendet konstaterades att det för vissa gärningar som utgjorde terroristbrott inte fanns något särskilt föreskrivet stämplingsansvar. Det konstaterades vidare att ansvar för stämpling är straffbelagt endast för fullbordat brott i gärningspersonskap medan såväl konventionen som rambeslutet krävde kriminalisering av rekrytering även till medverkansgärningar. Dessutom noterades att de gärningar som omfattades av kriminaliseringsåtagandena till viss del motsvaras av bestämmelserna om medverkan, förberedelse och stämpling till brott och att något stämplingsansvar inte föreligger i förhållande till sådana brottsformer (prop. 2009/10:78 s. 1). För att fullt ut uppfylla kriminaliseringsåtagandena infördes därför rekryteringsbrottet.

Av systematiska skäl och i enlighet med de överväganden som gjorts ovan när det gäller brottet offentlig uppmaning bör rekryteringsbrottet göras tillämpligt även i förhållande till deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

7.7.4 Utbildning som syftar till deltagande i en terrorist-organisations verksamhet

Utbildningsbrotten i rekryteringslagen tar sikte på dels den som meddelar eller söker meddela instruktioner, dels den som tar emot instruktioner (5 och 5 a §§). Instruktionerna ska avse tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål. En förutsättning för straffansvar är att den som meddelar eller söker meddela instruktioner känner till att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet, respektive att den som tar emot instruktionerna har för avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet och meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.

För att en utvidgning av det straffbara området för utbildning till terrorism ska vara motiverad måste det, som påpekas i avsnitt 7.7.1, finnas ett praktiskt behov av en sådan utvidgning.

När det gäller frågan om utbildningsbrotten ska vara tillämpliga i förhållande till deltagande i en terroristorganisations verksamhet görs följande överväganden. Utbildningsbrotten tar, som framgår ovan, sikte på instruktioner som rör sprängämnen, vapen eller farliga eller skadliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, liksom på andra metoder och tekniker som är särskilt ägnade för sådana ändamål. Det rör sig alltså om förmedling av mycket specifika kunskaper.

Att sådana kunskaper kan vara användbara för den som vill kvalificera sig för att delta i en terroristorganisation torde vara uppenbart. Däremot är det svårt att föreställa sig att den som tar emot instruktioner om sådant som är särskilt ägnat att användas för särskilt allvarlig brottslighet, inte skulle ha för avsikt att använda kunskaperna till just detta, oavsett om det sker inom ramen för en terroristorganisation eller som en ensamagerande terrorist. Därmed skulle redan de befintliga straffbestämmelserna vara tillämpliga. I de fall utbildningen äger rum inom ramen för en terroristorganisation kommer den dessutom att utgöra ett moment i deltagandet i terroristorganisationens verksamhet. På grund av att utbildningsbrotten uttryckligen tar sikte på utbildning för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, bedömer vi därför att det inte finns något praktiskt behov av att straffbelägga utbildning i förhållande till deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

7.7.5 Resa i syfte att delta i en terroristorganisation

I samband med övervägande av om brottet offentlig uppmaning ska göras tillämpligt på deltagande i en terroristorganisations verksamhet konstaterades att det, på grund av de högt värderade skyddsintressena, finns goda skäl att vidta åtgärder som motverkar möjligheterna att bl.a. delta i en terroristorganisation. En sådan åtgärd är att göra det straffbart att resa i syfte att delta i en terroristorganisation. Ett sådant straffansvar bör därför införas.

7.7.6 Finansiering av dels deltagande i en terroristorganisations verksamhet dels resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet

Finansieringslagen straffbelägger finansiering av terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, terrorister och terroristorganisationer liksom finansiering av en resa med avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller ta emot utbildning för terrorismändamål. I likhet med de överväganden som gjorts i det föregående när det gäller brotten offentlig uppmaning, rekrytering och resa finns det skäl att göra det straffbart att finansiera såväl deltagande i en terroristorganisations verksamhet som att finansiera en resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet.

7.7.7 Grova brott och undantag för ringa fall

Som framgår av avsnitt 4 (och avsnitt 7.5.6 och 7.5.7) finns det, när det gäller bl.a. offentlig uppmaning, rekrytering och finansiering som tar sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, dels en särskild straffskala för grova brott, dels undantag från straffansvar för ringa fall (6 och 7 §§ rekryteringslagen och 3 § andra och tredje stycket och finansieringslagen). Det anges också vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brott enligt rekryterings- eller finansieringslagen är grovt. I rekryteringslagen, men inte finansieringslagen, anges exempel på när en gärning är att anse som ringa.

Av systematiska skäl och i enlighet med de överväganden som gjorts i avsnitt 7.7.2, 7.7.3 och 7.7.6 bör det, även när det gäller offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet samt finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet, finnas en särskild straffskala för grova brott och undantag för ringa fall.

Vid bedömningen av om ett brott som avser bl.a. offentlig uppmaning eller rekrytering ska anses som grovt ska särskilt beaktas (1) om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människors liv eller för egendom av särskild betydelse, (2) om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller (3) om det annars har varit av särskilt farlig art (6 §).

Av dessa tre kvalifikationsgrunder tar den första enligt sin ordalydelse uttryckligen sikte på att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Den torde därmed i regel inte vara tillämplig i fall som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. De andra två kvalifikationsgrunderna utgör däremot exempel på omständigheter som typiskt sett bör göra att även brott som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet är att anse som grovt. I författningskommentaren ges exempel på när brott som avser offentlig uppmaning eller rekrytering kan anses vara av särskilt farlig art.

Ansvar enligt rekryteringslagen ska, när det gäller bl.a. offentlig uppmaning och rekrytering, inte dömas ut (1) om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller (2) om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anses som ringa (7 §). Det första exemplet tar, i likhet med det första exemplet när det gäller grova brott, uttryckligen sikte på särskilt allvarlig brottslighet och torde därmed i regel inte vara tillämpligt i fall som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till en terroristorganisations verksamhet. Det andra exemplet, att gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa, innebär att det finns utrymme att även i andra fall bedöma en gärning som ringa. Den bestämmelsen ger således utrymme för att även bedöma fall som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet som ringa. Den närmare avgränsningen av undantaget för ringa fall har dock överlämnats till rättstillämpningen.

Vid bedömningen av om ett brott som avser finansiering av terrorism enligt 3 § andra stycket finansieringslagen är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars har varit av särskilt farlig art. De angivna kvalifikationsgrunderna utgör exempel på omständigheter som typiskt sett bör göra att även ett brott som avser finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet är att anse som grovt. I finansieringslagen ges inte exempel på vad som kan utgöra ett ringa fall.

Sammanfattningsvis innebär ovanstående överväganden att de befintliga bestämmelserna om grova brott enligt 6 § rekryteringslagen och 3 § andra stycket finansieringslagen bör vara tillämpliga

även när det gäller offentlig uppmaning och rekrytering respektive finansiering som tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Likaså bör de befintliga bestämmelserna om undantag för ringa fall i 7 § rekryteringslagen och 3 § tredje stycket finansieringslagen vara tillämpliga även när det gäller offentlig uppmaning och rekrytering respektive finansiering som tar sikte på deltagande i en terroristorganisation. Detta kräver inte några lagändringar.

7.8 Tvångsmedel och underrättelseskyldighet

Förslag: Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas vid förundersökning om brott som avser

- deltagande i och samröre med en terroristorganisation,
 - offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet,
 - resa för deltagande i en terroristorganisations verksamhet,
- och

– finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet och finansiering av en resa för sådant deltagande.

Vid en förundersökning om sådana brott ska ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, få tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående. Dessutom ska undantaget från underrättelseskyldighet gälla.

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska vara tillämpliga på grova brott som avser

- deltagande i och samröre med en terroristorganisation,
- offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet, samt
- finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

Skälen för förslagen

En förutsättning för att en utvidgad kriminalisering ska få någon effekt är att det finns effektiva verktyg som gör att det går att utreda och lagföra de brott som kriminaliseringen avser. I detta avsnitt övervägs behovet av att kunna använda hemliga tvångsmedel för att utreda och förebygga de brott som föreslås. Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel övervägdes och utvidgades nyligen i samband med införande av straffansvar för resor i terrorismsyfte och utökningen av det straffbara området när det gäller utbildning för och finansiering av terrorism (prop. 2015/16:78).

7.8.1 Hemliga tvångsmedel

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om beslag och om hemliga tvångsmedel. Bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning finns i 18, 19 och 20 a §§. Sådana tvångsmedel får användas vid förundersökning om dels brott där minimistrafvet eller det antagna straffvärdet inte underskrider en viss nivå, dels vissa särskilt uppräknade brott som inte uppfyller dessa krav. De brott som särregleras på detta sätt är bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, brott enligt 3 och 3 a §§ finansieringslagen och brott enligt rekryteringslagen (27 kap. 2 § andra stycket 7, som 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken hänvisar till) samt försök, förberedelse och stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff.

I likhet med de ovan nämnda brotten syftar de straffbestämmelser som nu föreslås ytterst till att förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås. I avsnitt 7.7 görs också bedömningen att det, p.g.a. de högt värderade skyddsintressena, finns goda skäl att vidta åtgärder som motverkar möjligheterna att delta i en terroristorganisation. En sådan åtgärd är att ingripa tidigt mot den eller de som på något sätt deltar i eller planerar terrorismrelaterad verksamhet. Personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet agerar ofta inom ramen för större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra brottsligheten (prop.

2007/08:163 Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, m.m., s. 56 f.). På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det också vara svårt att avgöra om misstankarna avser t.ex. förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller något av de brott som nu föreslås. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel bör därför så långt som möjligt vara desamma för alla brott som rör terrorism.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det bör vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel även vid förundersökning om de nya brotten och den utvidgade kriminaliseringen när det gäller befintliga brott med anknytning till terrorism och finansiering av terrorism. Det föreslås därför att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas vid förundersökning om deltagande i och samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering och resa som tar sikte på deltagande i en terroristorganisationens verksamhet (4, 5, 6, 7 och 10 §§ rekryteringslagen), finansiering av deltagande i en terroristorganisationens verksamhet och finansiering av en resa för ett sådant deltagande (3 § första stycket 3 och 3 a § finansieringslagen).

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 hen 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 2 § terroristbrottslagen, 3 och 3 a §§ finansieringslagen eller rekryteringslagen. I linje med förslaget såvitt gäller användningen av hemliga tvångsmedel bör undantaget från underrättelseskyldigheten gälla även vid förundersökning om de nya brotten.

Med hänsyn till den befintliga regleringen i 27 kap. rättegångsbalken kräver de nu aktuella förslagen inga lagändringar. Regleringens utformning får också till följd att det vid förundersökning om de nu aktuella brotten blir möjligt att i enlighet med 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken ta ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, i beslag hos den misstänkte eller en närstående. De skäl som talar för att hemliga tvångsmedel ska vara tillämpliga när det gäller förundersökning om de brott som föreslås gör sig gällande

även när det gäller möjligheten att ta skriftliga meddelanden i beslag. Vi föreslår därför att möjligheten att ta skriftliga meddelanden i beslag ska gälla även de nu aktuella brotten. Inte heller detta kräver några lagändringar.

7.8.2 Preventiva tvångsmedel

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

I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års lag om preventiva tvångsmedel) finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken för att förhindra brott. Tillstånd att använda sådana tvångsmedel får enligt första stycket meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott. Enligt andra stycket får tillstånd också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Bland de brott som räknas upp i första stycket finns i sjätte punkten terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen.

Mot bakgrund av att det redan finns möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för terroristbrott och grova brott som rör

terrorism samt med beaktande av de skäl som anförts under föregående rubrik föreslås att 2007 års lag om preventiva tvångsmedel, i samma utsträckning som när det gäller befintliga brott som rör terrorism, ska vara tillämplig när det gäller brottslig verksamhet som innefattar grova brott som avser deltagande i eller samröre med en terroristorganisation liksom när det gäller grova brott som avser den utvidgade kriminaliseringen av andra brott med anknytning till terrorism och finansiering av terrorism. Således bör preventiva tvångsmedel kunna användas när det gäller deltagande i eller samröre med en terroristorganisation, grova brott, liksom när det gäller offentlig uppmaning och rekrytering, grova brott, som tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet (4, 5, 6 och 7 samt 11 §§ rekryteringslagen), samt på finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet, grovt brott (3 § första stycket 3 och andra stycket finansieringslagen).

Detta kräver inte några lagändringar utöver den ändring som föranleds av den ändrade paragrafnumreringen i rekryteringslagen.

7.8.3 Inhämtningslagen

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas undermåttelseverksamhet (inhämtningslagen) reglerar förutsättningarna för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. De övervakningsuppgifter som omfattas motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Uppgifter får enligt 2 § hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilka är föreskrivet ett straffminimum om fängelse i två år. Uppgifter får också, enligt 3 §, hämtas in när det gäller vissa särskilt angivna brott, bl.a. grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. Den paragrafen, alltså 3 § inhämtningslagen, är tidsbegränsad och gäller till utgången av 2020.

Lagen innebär alltså en möjlighet att inhämta upplysningar avseende grova brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. Samma möjlighet bör därför finnas även för de föreslagna brotten

om deltagande i och samröre med en terroristorganisation, grova brott, liksom när det gäller offentlig uppmaning och rekrytering, grova brott, som tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet (4, 5, 6 och 7 samt 11 §§ rekryteringslagen), samt på finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet, grovt brott (3 § första stycket 3 och andra stycket finansieringslagen). Detta kräver inte några lagändringar utöver den ändring som föranleds av den ändrade paragrafnumreringen i rekryteringslagen.

7.9 Domsrätt

Förslag: Även om det inte finns domsrätt enligt brottsbalken ska, om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning som befinner sig här i landet, dömas vid svensk domstol för brott som avser

- deltagande i och samröre med en terroristorganisation,
- offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet,
- resa för deltagande i en terroristorganisations verksamhet, och
- finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet och finansiering av en resa för sådant deltagande.

Skälen för förslagen

I detta avsnitt övervägs behovet av ändrade domsrättsregler för att kunna lagföra de brott som föreslås. Behovet av utvidgade domsrättsregler övervägdes nyligen i samband med införande av straffansvar för resor i terrorismsyfte och utökningen av det straffbara området när det gäller utbildning för och finansiering av terrorism (prop. 2015/16:78).

Enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 och 3 brottsbalken är svensk domstol behörig att döma för brott som begåtts utomlands av svenska medborgare, av utlänning med hemvist i Sverige och av utlänning som finns i Sverige om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Regleringen förutsätter enligt andra stycket att gärningen inte är fri från ansvar enligt lagen på

gärningsorten (dubbel straffbarhet) eller, om den begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat, att svårare straff än böter kan följa på gärningen. I 3 § kompletteras dessa regler med bestämmelser om universell jurisdiktion för vissa brott, däribland terroristbrott och försök till sådant brott enligt terroristbrottslagen. Universell jurisdiktion innebär att svenska domstolar har möjlighet att lagföra ett brott oavsett var och av vem det har begåtts. I sådana fall uppställs inte heller något krav på dubbel straffbarhet.

Medan terroristbrott liksom försök till sådant brott omfattas av universell jurisdiktion och är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet, gäller detta enligt 2 kap. brottsbalken inte andra brott som rör terrorism. För att leva upp till de internationella kraven (se avsnitt 4.2 och 4.3) när det gäller finansiering av terrorism och brott med anknytning till terrorism, har i finansieringslagen och rekryteringslagen införts bestämmelser som undantar brotten i de två lagarna från kravet på dubbel straffbarhet (prop. 2001/02:149 s. 48 f. och prop. 2009/10:78 s. 50 f.).

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

Bestämmelserna om deltagande i och samröre med en terroristorganisation föreslås bli placerade i rekryteringslagen. Därutöver föreslås en utvidgad kriminalisering när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering och resa enligt rekryteringslagen. Enligt 9 § rekryteringslagen döms för brott enligt lagen även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken när brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Bestämmelsen innebär att brotten i lagen är undantagna från brottsbalkens generella krav på dubbel straffbarhet. Vi föreslår att bestämmelsen ska vara tillämplig även i förhållande till de nya brotten om deltagande i och samröre med en terroristorganisation

enligt 4 och 5 §§ rekryteringslagen, liksom när det gäller utvidgningen av brotten offentlig uppmaning, rekrytering och resa enligt samma lag. Detta kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Bestämmelsen om finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet införs i finansieringslagen (3 § första stycket 3). Genom hänvisningen i 3 a § finansieringslagen till resebrottet i rekryteringslagen omfattas även finansiering av en resa för att delta i en terroristorganisation av straffansvar. I 6 § finansieringslagen finns en bestämmelse som innebär att svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i landet och som begått brott enligt lagen döms vid svensk domstol även om domsrätt inte föreligger enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken. Brottsbalkens krav på dubbel straffbarhet gäller därmed inte för svenska medborgare och utlänningar som befinner sig här i landet.

På samma sätt som när det gäller den utvidgade kriminaliseringen i rekryteringslagen föreslår vi att finansieringslagens bestämmelse om domsrätt bör omfatta även finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet och finansiering av en resa för att delta i en terroristorganisations verksamhet. Inte heller detta kräver några lagstiftningsåtgärder.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2019. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen: De ändringar som föreslås är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av lagrådsyttrande och riksdagsbehandling bör ändringarna tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2019.

Av grunderna för 5 § brottsbalkens promulgationslag följer att de nya straffbestämmelserna inte får tillämpas så att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. För processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Detta är en lämplig ordning beträffande de ändringar när det gäller straffprocessuella tvångsmedel som föreslås. Det behövs därmed inte några särskilda övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: De föreslagna ändringarna kan förväntas medföra vissa kostnadsökningar för rättsväsendet, främst för Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, men även för de allmänna domstolarna och, i begränsad omfattning, för Kriminalvården. Kostnadsökningarna bedöms kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Skälen för bedömningen

I promemorian lämnas förslag till dels två nya straffbestämmelser om deltagande i och samröre med en terroristorganisation, dels en utvidgning av det straffbara området när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering och resor med anknytning till terrorism liksom när det gäller finansiering av terrorism. Det föreslås också att det ska vara möjligt att använda hemliga, och vid vissa grova brott även preventiva, tvångsmedel i förhållande till den utvidgade kriminaliseringen och att domsrätten inte ska vara underkastad krav på dubbel straffbarhet för de nya brotten.

Ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som den utvidgade kriminaliseringen och det utvidgade tillämpningsområdet för hemliga och preventiva tvångsmedel ger, innebär ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter genom fler utredningar, lagföringar och domar. Det kan i första hand bli fråga om en viss ökning av kostnaderna för Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet och för Åklagarmyndigheten. För domstolarna och Kriminalvården bedöms kostnadsökningen vara marginell.

De förväntade kostnadsökningarna bedöms kunna hanteras inom befintliga anslag.

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

Bedömning: Förslaget att straffbelägga deltagande i och samröre med en terroristorganisation bör få viss avhållande effekt på den typen av handlande. Likaså bör en utvidgning av det straffbara området när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering, resor och finansiering med anknytning till terrorism kunna ha en viss allmänpreventiv verkan.

Förslagen påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män.

Skälen för bedömningarna

En grundtanke bakom att straffbelägga 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. Allmänpreventionen sägs verka genom avskräckning och genom moralbildning men det är svårt att härleda effekter av detta slag till en specifik lagändring.⁴⁵ Vi bedömer ändå att den utvidgade kriminaliseringen på terrorismområdet kan förväntas få en viss avhållande effekt på, framför allt, benägenheten att ansluta sig till en terroristorganisation, men även när det gäller samröre med en terroristorganisation liksom offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering med anknytning till terrorism. Detta gäller inte minst eftersom det i den allmänna debatten har förts fram att deltagande i en terroristorganisations verksamhet, till skillnad från vad som gäller i många andra länder, inte är straffbart i Sverige. Den avhållande effekten torde också kunna förstärkas genom ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som den utvidgade kriminaliseringen och det utvidgade tillämpningsområdet för hemliga och preventiva tvångsmedel innebär. Den bedömningen grundas på de norska erfarenheterna där man enligt Politiets Sikkerhetstjeneste kunde se en brant nedgång i antalet personer som reste för att ansluta sig till

⁴⁵ Se t.ex. SOU 2010:71 Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag, s. 480.

Daesh efter den första fällande domen för deltagande i en terroristorganisation i juli 2015 (se avsnitt 5.4.2) och den därpå följande medieuppmärksamheten.⁴⁶

De farhågor för negativa konsekvenser som framförts av Säkerhetspolisen i samband med att bl.a. förslag till straffansvar för terrorismresor lämnades i SOU 2015:63 (avsnitt 10.2) gör sig gällande även i fråga om nu aktuella förslag. Det utvidgade straffansvaret torde bl.a. kunna inverka negativt på anhörigas vilja att ta kontakt med myndigheterna vid misstanke om att en familjemedlem planerar att lämna landet för att delta i en terroristorganisation. I likhet med vad som beskrivits i det ovan nämnda betänkandet kan därmed Säkerhetspolisens tillgång till tips rörande planerad brottslighet, men även information om och från återvändande, minska. Det kan innebära en försämrad möjlighet för Säkerhetspolisen att bedriva underrättelsearbete. I det nämnda betänkandet har även de problem beskrivits som kan uppkomma för Säkerhetspolisens underrättelsearbete till följd av att tillgången till underrättelser med uppgifter som hämtats in av Försvarets radioanstalt (FRA) enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Från det att förundersökning inleds får Säkerhetspolisen nämligen inte ta del av underrättelser från FRA om förhållanden kring vilka förundersökning pågår. En utredare har fått i uppdrag att föreslå författningsändringar som möjliggör att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten delges underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i deras verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet trots att det pågår en förundersökning vid myndigheten beträffande en företeelse som signalspaningen rör. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018 (Ju2017/07406/LP).

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

⁴⁶ Möte med norska Justis- og beredskapsdepartementet samt norska Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) 2017-08-30. Se även Dagens Nyheter 2017-04-04, Norge har lyckats knäcka terrornätverken.

10 Författningskommentar

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

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

1. för att begå särskilt allvarlig brottslighet,
2. av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*
3. för att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

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

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen föreskriver straffansvar för finansiering av terrorism. Bestämmelsen ändras genom att det i första stycket införs en ny tredje punkt om finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.6.

Bestämmelsen i första stycket *första punkten* straffbelägger den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för (finansierar) att begå särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen i *andra punkten* straffbelägger finansiering av en person, eller sammanslutning av personer, som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. För

straffansvar krävs alltså att det visas att finansieringen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet eller av en person eller sammanslutning som begår eller har begått en straffbar handling i förhållande till terrorism. Den nya bestämmelsen i *tredje punkten* straffbelägger finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet. För straffansvar räcker det att visa att finansieringen är avsedd att användas för deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Kravet på att den som finansierar i vart fall ska ha vetskap om vad egendomen är avsedd för innebär att hen ska ha kännedom om de faktiska omständigheter som innebär deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Det krävs däremot inte att den som finansierar gör någon bedömning av hur omständigheterna ska bedömas rättsligt. I likhet med vad som gäller för brott enligt punkterna 1 och 2 är det åklagaren som ska bevisa såväl att den tänkta mottagaren deltar eller avser att delta i en terroristorganisation som att finansiären har kännedom om de faktiska omständigheterna (se vidare prop. 2015/16:78 s. 67 f.). Finansieringen kan ta sikte på att möjliggöra ett framtida deltagande i en terroristorganisations verksamhet eller på att upprätthålla ett pågående deltagande, genom att t.ex. tillhandahålla medel för uppehälle och/ eller utrustning.

En person som deltar i en terroristorganisation torde många gånger vara en terrorist, alltså en person som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. I sådant fall skulle i princip ansvar enligt såväl första, andra som tredje punkten kunna aktualiseras. Avgörande för vilken bestämmelse som ska tillämpas blir i sådant fall finansiärens avsikt eller vetskap om vad egendomen ska användas till. Om avsikten eller vetskapen endast omfattar att finansieringen avser deltagande i en terroristorganisations verksamhet är det tredje punkten som bör tillämpas.

I likhet med vad som gäller för straffansvar enligt andra punkten, omfattar straffansvaret enligt tredje punkten endast rättsstridiga handlingar, vilket innebär att överlämnande av egendom med stöd av lag eller annars tvingande skäl inte omfattas. Utanför det straffbara området faller därmed t.ex. socialförsäkringsförmåner. Det kan finnas andra överföringar och utbetalningar som inte omfattas av straffansvaret, t.ex. utbetalning av försäkringsersättning och betalning för en utförd leverans av varor. Inte heller skälig lön för

utfört arbete omfattas av straffansvaret. Vid bedömningen av om en lön kan anses skälig måste det, till fördel för den som är misstänkt eller åtalad för brott, finnas en viss marginal innan en lön kan anses oskälig. I varje enskilt fall måste det alltså göras en bedömning av om en transaktion utgör sådan finansiering som bestämmelsen omfattar. De allmänna grunderna för straffrättslig ansvarsfrihet torde då kunna tillämpas. En betalning som t.ex. tvingats fram kan även vara fri från ansvar enligt 24 kap. brottsbalken. (Se prop. 2015/16:78 s. 68.)

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

I *andra stycket* finns en strängare straffskala för brott som är att anse som grovt. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars har varit av särskilt farlig art. Bestämmelsen är gemensam för brotten enligt punkterna 1, 2 och 3. I prop. 2015/16:78 anges att som utgångspunkt bör tillämpningsområdet för det grova brottet vara störst för brott enligt första punkten som tar sikte på att särskilt allvarlig brottslighet ska begås (s. 68). Det anges dock att det går att tänka sig grova fall även av brott enligt andra punkten, exempelvis finansiering av en person eller en sammanslutning med avsevärda belopp eller med stora belopp under lång tid (*ibid.*). Även när det gäller finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet bör finansiering med avsevärda belopp eller stora belopp under lång tid kunna göra att brottet bör bedömas som grovt. Frågan om brottet ska bedömas som grovt bör på sedvanligt sett avgöras med beaktande av samtliga omständigheter.

I *tredje stycket* föreskrivs undantag från straffansvar för ringa fall. Bestämmelsen syftar enligt prop. 2015/16:78 till att undanta sådana gärningar som inte framstår som straffvärda. I likhet med vad som gäller brotten enligt första och andra punkterna, ska vid bedömningen av om en gärning enligt tredje punkten är ringa samtliga relevanta omständigheter beaktas, t.ex. vilken typ av egendom det rör sig om, beloppets storlek och relationen mellan de inblandade (se vidare prop. 2015/16:78 s. 68 f.).

3 a § Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i 10 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen föreskriver straffansvar för finansiering av sådana resor som det enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) är straffbart att företa. Ändringen är en följd av att paragraferna i rekryteringslagen numreras om. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

Genom ändringen av resebrottet i rekryteringslagen, sammantagen med den nu aktuella hänvisningen till den bestämmelsen, blir det straffbart att finansiera en resa som sker i avsikt att delta i verksamheten i en terroristorganisation. Den ändringen behandlas i avsnitt 7.7.6 och 10.2.

Ledning för tillämpning av bestämmelsen finns i prop. 2015/16:78 s. 69.

10.2 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 flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

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

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

5. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

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

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

Bestämmelsen anger förutsättningarna för tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken i syfte att förhindra brott (preventiva tvångsmedel). Ändringen i första stycket sjätte punkten är en följd av att paragraferna i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) numreras om. Övervägandena i frågan om preventiva tvångsmedel finns i avsnitt 7.8.2.

Tillstånd till hemliga tvångsmedel får enligt första stycket 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.

Enligt den befintliga regleringen i första stycket 6 får tillstånd att använda hemliga tvångsmedel i syfte att förhindra brott meddelas när det gäller brottslighet som innefattar terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. Det innebär att möjligheten att få tillstånd till hemliga tvångsmedel i preventivt syfte kommer att omfatta även de grova formerna av de nya brotten deltagande i och samröre med en terroristorganisation, liksom den utvidgade kriminaliseringen när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering och finansiering med avseende på terrorism (4–7 och 11 §§ rekryteringslagen samt 3 § första stycket 3 och andra stycket finansieringslagen).

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

Terroristorganisation

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

Paragrafen, som är ny, definierar vad som i lagen avses med en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

Definitionen av en terroristorganisation är identisk med beskrivningen av vilka sammanslutningar som det enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) är straffbart att finansiera, dvs. en sammanslutning av personer som gör sig skyldig till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller utför en straffbar handling som tar sikte på sådan brottslighet (se prop. 2015/16:78 s.

48 f.). Begreppet sammanslutning omfattar såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. Ytterligare vägledning till vad som är en terroristorganisation kan hämtas från terrorismdirektivets⁴⁷ artikel 2 punkt 3 som definierar en terroristgrupp som en strukturerad grupp, inrättad under en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat för att omedelbart begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

Deltagande i en terroristorganisations verksamhet

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

Paragrafen, som är ny, föreskriver straff för den som deltar i en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2–7.5.5.

Den straffbara handlingen

Den straffbara handlingen består i att *delta i verksamheten* i en sådan *terroristorganisation* som definieras i 3 §. Det ska röra sig om ett deltagande som tar sig uttryck i någon form av aktivitet inom ramen för organisationens verksamhet. Att befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation innebär inte ett deltagande i organisationens verksamhet. Inte heller utgör enbart närvaro hos en terroristorganisation eller vid ett evenemang anordnat av organisationen ett deltagande i verksamheten. Deltagandet bör ingå som en naturlig och integrerad del i organisationens verksamhet. För att det ska röra sig om deltagande i en viss terroristorganisations verksamhet måste det också finnas en sådan anknytning till organisationen att man kan tala om ett deltagande i *dess* verksamhet.

⁴⁷ 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.

Deltagande i en terroristorganisationens verksamhet kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre terroristorganisationer (eller celler) kan verksamheten t.ex. i allt väsentligt vara inriktad på att förbereda terroristattentat, men även annan verksamhet som informationsinhämtning, publicitet, utbildning och träning kan självfallet förekomma. I större terroristorganisationer, som Daesh eller al-Qaida, kan verksamhet av de mest skiftande slag förekomma.

Den som leder en terroristorganisation deltar därigenom i organisationens verksamhet. Att ansluta sig till en terroristorganisation genom att t.ex. ställa sig under dess kommando och utföra de uppgifter som tilldelas innebär typiskt sett ett deltagande i verksamheten. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat, eller ansvara för transporter är exempel på deltagande i organisationens verksamhet. Deltagande i verksamheten kan också ske genom att förse organisationen med information eller genom anskaffning eller underhåll av t.ex. vapen eller annan utrustning. Rekrytering av deltagare till verksamheten, deltagande i utbildning eller förmedling av utbildning till andra, liksom olika aktiviteter som tar sikte på publicitet och annan informationshantering kring verksamheten är andra former av deltagande i verksamheten. Att ansvara för eller på annat sätt vidta åtgärder för att finansiera verksamheten eller hantering av 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 finansieringslagen. Andra exempel på hur ett deltagande kan se ut finns i norska Borgarting lagmannsretts dom som refereras i avsnitt 5.4.2.

Exempel på omständigheter som visar på en *anknytning* till en viss terroristorganisation är att någon agerar på uppdrag av en terroristorganisation eller har ställt sig under organisationens kommando. Andra exempel kan vara att personen svurit trohet till organisationen, har eller har haft etablerade kontaktvägar in i den, erhållit information, vägledning, material eller utrustning av organisationen eller deltagit i utbildning eller träning anordnad av den.

Deltagande i verksamheten hos en terroristorganisation som i huvudsak verkar i och från utlandet, kan också ske i Sverige eller i

något annat land (se den ovan nämnda norska domen). En terroristorganisation kan även bildas och verka endast i Sverige.

Det förhållandet att deltagandet ska ingå som en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet, innebär inte att deltagandet måste ta sikte på särskilt allvarlig brottslighet. Straffansvaret träffar alla former av deltagande i verksamheten, oavsett inom vilken del av verksamheten och i vilket syfte det sker. Det innebär att även deltagande i t.ex. en humanitär del av verksamheten, förutsatt att den bedrivs inom ramen för terroristorganisationen, är straffbar.

Det torde emellertid kunna förekomma att det inom en organisation som bedriver lovlig verksamhet av exempelvis politisk eller humanitär art, finns en sammanslutning av personer som, i t.ex. samma politiska syften som driver organisationen i stort, begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Förutsatt att en sådan "moderorganisation" saknat kännedom om den olovliga cellen och dess verksamhet och, när sådan kännedom erhålls, tar tydligt och trovärdigt avstånd från cellens medlemmar och aktiviteter, bör det vara möjligt att se moderorganisationen och cellen som separata sammanslutningar. I en sådan situation kan moderorganisationen alltså fortsätta sin lovliga verksamhet, trots att deltagande i cellens verksamhet är straffbart.

Den humanitära verksamhet som opartiska och oberoende organisationer bedriver innebär inte att dessa organisationer eller deras medarbetare deltar i en terroristorganisationens verksamhet även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. 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 organisationens villkor. Inte heller i en sådan situation bör emellertid straffbestämmelsen hindra en humanitär organisation, vare sig den är lokal eller internationell, från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt (dvs. åtminstone likgiltighetsuppsåt) till de omständigheter som ligger till grund för bedöm-

ningen att sammanslutningen är sådan att den omfattas av bestämmelsen och till att de åtgärder som vidtagits innebär ett deltagande i verksamheten.

Straffet

Straffet är fängelse i högst två år. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken typ av terroristorganisation det rör sig om, gärningspersonens roll i organisationen, vilka uppgifter hen har utfört och hur länge deltagandet har pågått.

Eftersom deltagandet i verksamheten kan se mycket olika ut beroende på typen av terroristorganisation, gärningspersonens roll och uppgifter samt hur länge deltagande har pågått kan straffvärdet för gärningen variera i avsevärd utsträckning. Det bör därför finnas utrymme att utnyttja den del av straffskalan som även omfattas av straffskalan för det grova brottet; alltså fängelse i intervallet sex månader till två år. En omständighet som bör kunna ha betydelse för straffvärdet, men som i regel inte påverkar gradindelningen, är varaktigheten av deltagandet.⁴⁸ Även 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 med det grova brottet överlappande delen av straffskalan används.

När det gäller val av påföljd bör det, p.g.a. brottslighetens art, ofta vara 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.

Konkurrens

Deltagandebrottet omfattas inte av subsidiaritetsregeln i 14 § enligt vilken ansvar inte ska dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen). Frågan om en person, som

⁴⁸ Jfr SOU 2014:7 Skärpta straff för vapenbrott, s. 55–56 och SOU 2014:18 Straffskalorna för allvarliga våldsbrott, s. 38–39 och 142–143 samt Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 163 och Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 2012, s. 143 f.

inom ramen för sitt deltagande i en terroristorganisations verksamhet även begått andra straffbara gärningar, ska dömas för ett eller flera brott får därmed avgöras med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens. Frågan behandlas i avsnitt 7.5.8 och 7.5.9.

Handlingar som innebär att någon deltar i en terroristorganisations verksamhet kan samtidigt utgöra brott enligt brottsbalken, terroristbrottslagen eller finansieringslagen, liksom något annat brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) eller brott enligt någon annan lag. Till exempel kan den som deltar i en terroristorganisations verksamhet, för att exempelvis bestraffa eller disciplinera andra deltagare i gruppen, göra sig skyldig till misshandel eller olaga hot. En deltagare kan också göra sig skyldig till terroristbrott liksom till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Vidare kan deltagande i verksamheten ske genom t.ex. rekryterings-, utbildnings-, publicitets- eller finansieringsaktiviteter; en publicitetsaktivitet kan t.ex. utgöra offentlig uppmaning till särskilt allvarlig brottslighet. Deltagandet i verksamheten kan även innefatta brott enligt specialstraffrätten t.ex. narkotikastrafflagen (1968:64), vapenlagen (1996:67) eller brott mot någon tillståndsplikt, t.ex. enligt lagen (2010:1011) om explosiva och brandfarliga varor.

En person som inom ramen för sitt deltagande har gjort sig skyldig till exempelvis misshandel, olaga hot och stöld bör t.ex. normalt dömas i konkurrens för samtliga dessa brott, alltså deltagande i en terroristorganisations verksamhet, misshandel, olaga hot, vapenbrott och stöld. Att deltagandet har innefattat annan brottslighet påverkar självfallet straffvärdet av deltagandet, samtidigt som det är viktigt att samma omständigheter inte dubbelbeaktas vid bedömningen av straffvärdet. Samma bör resultatet kunna bli när det gäller någon som inom ramen för sitt deltagande gjort sig skyldig till något enstaka fall av offentlig uppmaning, rekrytering eller finansiering. Om det rör sig om fler än enstaka fall av offentlig uppmaning, rekrytering eller finansiering 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. Detta följer av tumregeln om det strängare

straffbudets tillämpning när det gäller straffbud med samma eller likartade skyddsintressen (se avsnitt 7.5.9). Samma tumregel får motsatsvis till följd att även om t.ex. upprepade fall av misshandel och/eller olaga hot kan leda till att deltagandet bedöms som grovt, bör det dömas i konkurrens för grovt deltagandebrott och upprepade fall av misshandel och/eller olaga hot. Detsamma bör gälla för grova fall av misshandel eller olaga hot i samband med ett grovt deltagandebrott. Är situationen den att någon inom ramen för ett deltagande av normalgraden begår ett mycket grovt brott, t.ex. ett mord eller ett fullbordat terroristbrott bör tumreglerna leda till följande resultat. Är det andra brottet mord döms, p.g.a. de olika skyddsintressena, i konkurrens för mord och deltagande i en terroristorganisations verksamhet medan ett fullbordat terroristbrott, p.g.a. de likartade skyddsintressena, skulle konsumera deltagandebrottet. Eftersom deltagandebrottet kan pågå under mycket lång tid kan det dock finnas skäl att inte tillämpa den nämnda tumregeln i fall som det nu diskuterade. Det kan alltså med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finnas skäl att döma i konkurrens för terroristbrott och deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Ett exempel på en situation då det kan vara motiverat att döma en person till ansvar för såväl deltagandebrott som terroristbrott kan vara att någon under lång tid deltagit i en terroristorganisations verksamhet och inom ramen för detta i mycket begränsad utsträckning medverkat till ett terroristbrott. Det kan också i vissa situationer finnas skäl att döma för både krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (folkmordslagen) och deltagandebrott (se vidare avsnitt 7.4).

Samröre med en terroristorganisation

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

Paragrafen, som är ny, föreskriver straff för den som för en terroristorganisation tar befattning med en viss typ av utrustning

eller upplåter lokal eller mark för organisationens verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Den straffbara handlingen

Bestämmelsen är uttryckligen subsidiär i förhållande till straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisationens verksamhet. Finns det förutsättningar att döma för deltagande i en terroristorganisationens verksamhet ska alltså den nu aktuella bestämmelsen inte tillämpas.

I första ledet straffbeläggs att ta befattning med sådan utrustning som typiskt sett kan komma till användning vid terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Uppräkningen är inte uttömmande utan även annan utrustning av liknande slag kan träffas av straffansvaret. Det kan t.ex. röra sig om kommunikationsutrustning eller sådana farliga eller skadliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i 8 § rekryteringslagen.

Att ta befattning med utrustningen kan ske genom dels fysiska åtgärder som att tillhandahålla, transportera, förvara eller vidta andra faktiska åtgärder med utrustningen, dels åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning som att anskaffa eller ordna med transport eller förvaring av utrustningen. Att befattningen ska ske *för* en terroristorganisation innebär inte annat än att den ska ske för organisationens räkning. Det kan t.ex. handla om att någon mot ersättning tillhandahåller, anskaffar, transporterar, förvarar – eller anordnar transport eller förvaring – installerar, underhåller eller reparerar utrustningen för en terroristorganisationens räkning.

I andra ledet straffbeläggs att upplåta mark eller lokal för en terroristorganisationens verksamhet.

De åtgärder som omfattas av bestämmelsen kan också ingå som ett led i deltagandet i en terroristorganisationens verksamhet om övriga förutsättningar för ett deltagandebrott är uppfyllda. I sådant fall är samröresbestämmelsen inte tillämplig. Bestämmelsen tar i stället sikte på ett samröre som inte innebär ett deltagande men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Den befattning och upplåtelse för en terroristorganisation som bestämmelsen träffar torde i praktiken många gånger ske mot ersättning

eller någon annan form av kompensation, men det är inte någon förutsättning för straffansvar. Att befattningstagandet eller upplåtelsen inte sker mot ersättning kan å andra sidan vara en indikation på att det i stället handlar om deltagande i terroristorganisationens verksamhet.

I subjektivt hänseende krävs att uppsåtet omfattar de faktiska omständigheterna, alltså att det rör sig om viss typ av utrustning och att befattningen eller upplåtelsen sker för en terroristorganisations räkning.

Straffet

Straffet är fängelse i högst två år.

När det gäller val av påföljd bör det, p.g.a. brottslighetens art, ofta vara 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.

Konkurrens

Samröresbrottet är uttryckligen subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet men omfattas inte av subsidiaritetsregeln i 14 §, enligt vilken ansvar inte ska dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen. Frågan om en person, som i samband med samröre med en terroristorganisation även begått andra straffbara gärningar, ska dömas för ett eller flera brott får därmed avgöras med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens. Frågan behandlas i avsnitt 7.6.4 (se även avsnitt 7.5.9).

Att ta befattning med vapen eller annan i bestämmelsen nämnd utrustning kan utgöra terroristbrott. Det kan också utgöra förberedelse eller medverkan till terroristbrott eller till brott enligt brottsbalken, t.ex. mord, rån eller allmänfarlig ödeläggelse, förutsatt att det finns uppsåt till sådant brott. Det kan vidare vara fråga om brott enligt vapenlagen (1996:67), brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga eller explosiva varor (LBE), lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) eller lagen (1996:95) om vissa

internationella sanktioner (sanktionslagen). Det kan inte heller uteslutas att gärningar som omfattas av samröresbrottet även kan utgöra brott enligt någon annan lag.

Terroristbrott liksom förberedelse eller medverkan till terroristbrott bör i regel konsumera brott mot samröresbestämmelsen. Utgör det andra brottet i stället förberedelse eller medverkan till ett brottsbalksbrott, bör däremot p.g.a. de olika skyddsintressena, normalt dömas i konkurrens för brott mot samröresbestämmelsen och brott mot brottsbalken. Detsamma gäller om det andra brottet innebär brott mot vapenlagen, brott mot LBE eller smugglingslagen eller någon annan specialstraffrättslig lag (se dock avsnitt 7.6.4 under rubriken *Särskilt om förhållandet mellan samröresbestämmelsen och vapenlagen, LBE samt smugglingslagen*). Om samröret avser en terroristorganisation som är föremål för internationella sanktioner torde befattningen med i samröresbestämmelsen angiven utrustning många gånger också innebära brott mot sanktionslagen. Även i en sådan situation bör dömas i konkurrens för brott mot samröresbestämmelsen och brott mot sanktionslagen (se avsnitt 7.6.4 under rubriken *Särskilt om förhållandet mellan samröresbestämmelsen och sanktionslagen*).

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

Paragrafen reglerar straffansvar för offentlig uppmaning till terrorism. Bestämmelsen, som får ett nytt paragrafnummer, ändras genom att straffansvaret utvidgas till att omfatta offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2.

Förutsättningarna för ansvar enligt bestämmelsen är att gärningspersonen i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till vissa straffbara gärningar; nämligen särskilt allvarlig brottslighet eller deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär att det i många situationer för straffansvar räcker att åklagaren kan bevisa att uppmaningen tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Det krävs alltså inte att det kan visas att gärnings-

personen agerar med direkt uppsåt att förmå annan till särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 §, och att meddelandet är sådant att det kan anses innefatta en uppmaning att begå sådana gärningar (se prop. 2009/10:78 s. 59). I en situation där meddelandet inte tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet krävs dock, på samma sätt som tidigare, att åklagaren kan visa att gärningspersonen agerar med direkt uppsåt att förmå annan att föröva särskilt allvarlig brottslighet, dels att meddelandet är sådant att det kan anses innefatta en uppmaning att begå relevanta gärningar.

Vidare ledning för tillämpning av bestämmelsen finns i prop. 2009/10:78 s. 59 f.

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

Paragrafen reglerar straffansvar för rekrytering till terrorism. Bestämmelsen, som får ett nytt paragrafnummer, ändras genom att straffansvaret utvidgas till att omfatta rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

Förutsättningarna för ansvar enligt bestämmelsen är att gärningspersonen söker förmå någon annan till vissa straffbara gärningar; nämligen att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller att delta i en terroristorganisations verksamhet. Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär att det i många situationer för straffansvar räcker att åklagaren kan bevisa att åtgärden tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Det krävs alltså inte att det kan visas att gärningspersonen agerar med direkt uppsåt att förmå annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § (se prop. 2009/10:78 s. 60). I en situation där rekryteringsåtgärden inte tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet krävs dock, på samma sätt som tidigare, att åklagaren kan visa att gärningspersonen agerar med direkt uppsåt att förmå annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Vidare ledning för tillämpning av bestämmelsen finns i prop. 2009/10:78 s. 60.

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

Paragrafen reglerar straffansvar för mottagande av utbildning avseende terrorism. Hänvisningen till bestämmelsen om meddelande av utbildning ändras p.g.a. den ändrade paragrafnumreringen i rekryteringslagen och innebär inte någon ändring i sak. Bestämmelsen får också ett nytt paragrafnummer. Övervägandena om utbildning när det gäller deltagande i en terroristorganisations verksamhet finns i avsnitt 7.7.4.

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

1. begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet,
2. *delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 4 §, eller*
3. meddela eller ta emot instruktioner enligt 8 eller 9 §.

Paragrafen reglerar straffansvar för resa i terrorismsyften. Bestämmelsen, som får ett nytt paragrafnummer, ändras genom tillägg av en ny tredje punkt som gör det straffbart att resa eller påbörja en resa i avsikt att delta i en terroristorganisations verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.5.

Förutsättningarna för ansvar enligt bestämmelsen är att gärningspersonen reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det där hen är medborgare i avsikt att begå vissa straffbara gärningar; nämligen att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet (första punkten), att meddela eller ta emot instruktioner enligt 8 eller 9 § (andra punkten) eller att delta i en terroristorganisations verksamhet (tredje punkten). Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär att det i många situationer för straffansvar räcker att åklagaren kan bevisa att resan sker eller påbörjas i avsikt att delta i en terroristorganisations verksamhet. Det krävs alltså inte att det kan visas att resan sker eller påbörjas i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller för att meddela eller motta terrorismutbildning (se prop. 2015/16:78 s. 71 f.). I en situation där resan inte sker eller påbörjas i avsikt att delta i en terroristorganisation krävs dock, på samma sätt som tidigare, att åklagaren

kan visa att gärningspersonen reser eller påbörjar en resa med sådan avsikt som anges i första eller andra punkten.

Vidare ledning för tillämpning av bestämmelsen finns i prop. 2015/16:78 s. 71f.

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

Vid bedömningen av om brott som anges i 4 § är grovt ska det särskilt beaktas om den tilltalade har haft en central roll inom terroristorganisationen, om deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

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

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

Paragrafen innehåller en särskild, strängare straffskala för grova brott med anknytning till terrorism och anger också vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (kvalifikationsgrunder). Bestämmelsen, som får ett nytt paragrafnummer och delas upp i fyra stycken, ändras genom att det i första och andra stycket anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om deltagande i och samröre med en terroristorganisation är att bedöma som grova brott. Ändringen i sista stycket av hänvisningen till vilka brott som omfattas av den bestämmelsen är en följd av den ändrade paragrafnumreringen och innebär inte någon ändring i sak. Genom utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om offentlig uppmaning och rekrytering (6 och 7 §§) till att omfatta även deltagande i en terroristorganisations verksamhet, har emellertid tillämpningsområdet för det grova brottet utvidgats i samma mån. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.6, 7.6.3 och 7.7.7.

Allmänt

Första stycket anger straffskalan för grova fall av brotten deltagande i eller samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning. I *andra till fjärde styckena* anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om de nämnda brotten är grova (kvalifikationsgrunder). Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Deltagande i en terroristorganisationens verksamhet, grovt brott

I andra stycket anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett *deltagandebrott* är grovt. De omständigheter som räknas upp tar sikte på deltagandet i verksamheten och det bidrag till att skapa eller upprätthålla en terroristorganisation och dess förmåga att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som det har inneburit. De uppräknade omständigheterna har det gemensamt att de kan sägas utgöra exempel på när brottet har varit av särskilt farlig art. Det finnas också en viss överlappning mellan omständigheterna. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.6.

Som en första kvalifikationsgrund anges att den tilltalade haft en *central roll* inom terroristorganisationen. Den som leder eller deltar i ledningen av 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. Därutöver kan det finnas personer som, utan att vara ledare, har roller eller positioner som är viktiga för att terroristorganisationen ska kunna fungera. Till exempel torde den som ansvarar för rekrytering, kommunikation, finansiering eller utbildning, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, många gånger kunna anses ha en sådan central roll att brottet bör bedömas som grovt.

Som en andra kvalifikationsgrund anges att *deltagandet på ett påtagligt sätt bidragit till terroristorganisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet*. Det kan t.ex. 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 på ett påtagligt sätt bidrar till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet, utan att personen kan sägas ha en central roll inom organisationen.

Den tredje kvalifikationsgrunden tar sikte på gärningar som *annars har varit av särskilt farlig art*. En omständighet som typiskt sett måste anses göra ett deltagandebrott grovt är om deltagandet skett inom ramen för en särskilt farlig terroristorganisation med vilja och förmåga att begå upprepade fall av terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Såväl Daesh som al-Qaida utgör exempel på sådana terroristorganisationer. Att delta i Daesh eller al-Qaida utgör alltså exempel på ett deltagande av särskilt farlig art som bör kunna göra att brottet bedöms som grovt. Ett annat exempel på ett deltagande som gör att brottet annars har varit av särskilt farlig art skulle kunna vara att en person med högt anseende inom vissa grupper, t.ex. en religiös eller ideologisk ledare, anslutit sig till en terroristorganisation och genom sin status fått många andra personer att ansluta sig. Ett ytterligare exempel skulle kunna vara en person som t.ex. har en särskild förmåga att värva personer till att utföra självmordsdåd. Personer som de nu beskrivna kan, men behöver inte ha en central roll inom terroristorganisationen eller på ett påtagligt sätt ha bidragit till förmågan att begå särskilt allvarlig brottslighet men deltagandet måste ändå anses vara av särskilt farlig art.

Samröre med en terroristorganisation, grovt brott

I tredje stycket anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om *samröresbrottet* är grovt. Som kvalifikationsgrunder anges att det särskilt ska beaktas om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art. Samma kvalifikationsgrunder återfinns i bestämmelsen i fjärde stycket och bestämmelsen om grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

Kvalifikationsgrunden att brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning gör att en verksamhet som

bedrivits organiserat är en omständighet som kan göra brottet grovt. Att brottet annars har varit av särskilt farlig art innebär att hänsyn kan tas till bl.a. om gärningen avsett särskilt farlig utrustning eller att befattningen avsett utrustning i stor mängd. Det kan också tänkas att upplåtelse av lokal eller mark i något fall kan vara av sådan strategisk eller säkerhetsmässig betydelse att gärningen av den anledningen måste anses vara av särskilt farlig art. Vid bedömningen ska samtliga relevanta omständigheter beaktas.

Offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa, grova brott

I *fjärde stycket* anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brott som avser offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning eller resa med avseende på terrorism är grovt. Genom utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om offentlig uppmaning och rekrytering (6 och 7 §§) till att omfatta även deltagande i en terroristorganisations verksamhet, har tillämpningsområdet för det grova brottet utvidgats i samma mån.

Vid bedömningen av om ett brott som avser bl.a. offentlig uppmaning eller rekrytering ska anses som grovt ska särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människors liv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art. Den första kvalifikationsgrunden tar enligt sin ordalydelse uttryckligen sikte på att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Den torde därmed i regel inte vara tillämplig i fall som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. De andra två kvalifikationsgrunderna utgör däremot exempel på omständigheter som typiskt sett gör att brott som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet är att anse som grovt. Exempel på att ett brott som avser offentlig uppmaning eller rekrytering har varit av särskilt farlig art kan vara att det skett med särskilt sofistikerade metoder eller riktat sig till grupper eller personer som är särskilt mottagliga, till exempel unga personer i utsatta områden.

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

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

Paragrafen anger att ringa fall av gärningar enligt lagen inte ska föranleda straffansvar. Bestämmelsen, som får ett nytt paragrafnummer, ändras genom att ett nytt första stycke införs som reglerar ringa fall av deltagande i eller samröre med en terroristorganisation. Andra stycket ändras genom att det införs hänvisningar till de brott som omfattas av den bestämmelsen, men det innebär inte någon ändring i sak. Genom utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om offentlig uppmaning och rekrytering (6 och 7 §§) till att omfatta även deltagande i en terroristorganisations verksamhet, har emellertid tillämpningsområdet för undantaget för ringa fall utvidgats i samma mån. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.7, 7.6.3 och 7.7.7.

I det nya *första stycket* regleras undantag från straffansvar för ringa fall av deltagande i och samröre med en terroristorganisation. Undantaget omfattar fall där deltagandet eller samröret har varit av obetydligt slag liksom fall där gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Undantaget för ringa fall skapar utrymme för att från det straffbara området undanta mer perifera företeelser. Vidare ger det möjlighet att undvika orimliga resultat. Vad som utesluts är sådana mindre allvarliga fall där straffansvar inte är motiverat. I bestämmelsen nämns exempel på sådana omständigheter som kan föranleda att gärningen bör bedömas som ringa. En helhetsbedömning ska emellertid alltid göras där samtliga relevanta omständigheter ska beaktas.

Exempel på ett *deltagande* av obetydligt slag kan vara att någon under mycket kort tid varit närvarande hos en terroristorganisation utan att utföra några egentliga uppgifter annat än att t.ex. delta i gemensamma måltider och få del av planering för sitt fortsatta deltagande. Deltagande under omständigheter som inte lever upp till, men är snarlika de som förekommer i bestämmelserna om an-

svarsfrihet i 24 kap. eller i bestämmelsen om förmildrande omständigheter i 29 kap. 3 § brottsbalken, bör t.ex. kunna göra att ett deltagande annars är att anse som ringa. Exempelvis skulle en ung person som, i allt väsentligt av oförstånd, följer med en äldre partner kunna omfattas förutsatt att deltagandet i sig inte har varit av alltför kvalificerat slag. Ett annat fall som innebär att en gärning kan bedömas som ringa är om gärningspersonen frivilligt tillbakaträtt (jfr 23 kap. 3 § brottsbalken). För att undvika orimliga resultat ska ringaundantaget tillämpas förhållandevis generöst. Den närmare omfattningen av undantaget får bestämmas i praxis.

Exempel på ett *samröre* av obetydligt slag skulle kunna vara att vid ett enstaka tillfälle anskaffa något enklare transportmedel för en terroristorganisation. Utrymmet för att bedöma att samröre genom befattning med den sort av, typiskt sett, farlig utrustning som avses i bestämmelsen torde dock vara begränsat. Samröre under omständigheter som inte lever upp till, men är snarlika de som förekommer i bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. eller i bestämmelsen om förmildrande omständigheter i 29 kap. 3 § brottsbalken, bör också kunna göra att ett samröre annars är att anse som ringa.

I *andra stycket* regleras undantag från straffansvar för ringa fall av gärningar som avser offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning eller resa med avseende på terrorism. Genom utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om offentlig uppmaning och rekrytering (6 och 7 §§) till att omfatta även deltagande i en terroristorganisations verksamhet, har tillämpningsområdet för undantaget för ringa fall utvidgats i samma mån. Ansvar ska enligt bestämmelsen inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anses som ringa. Det första exemplet tar uttryckligen sikte på särskilt allvarlig brottslighet och torde därmed i regel inte vara tillämpligt i fall som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Det andra exemplet ger utrymme för att beakta även andra omständigheter och är således tillämpligt även när det gäller offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Den närmare omfattningen av undantaget får bestämmas i praxis.

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

Paragrafen, som är ny, föreskriver straffansvar för försök till deltagande i eller samröre med en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.10 och 7.6.3

Ansvar för försök förutsätter enligt 23 kap. 1 § brottsbalken att utförandet av brottet påbörjats men inte fullbordats och att det förelegat fara för fullbordan eller faran varit utesluten endast p.g.a. tillfälliga omständigheter. Ett exempel på försök till *deltagande* i en terroristorganisation är att någon inom landet beger sig till en terroristorganisation för att ansluta sig till den, för att väl på plats få besked om att hen inte är välkommen i organisationen. Ett annat exempel skulle kunna vara att någon försöker men misslyckas med någon form av test, prov eller initieringsrit som ställts upp av en terroristorganisation som en förutsättning för att bli accepterad som deltagare. Ett exempel på försök till *samröre* skulle kunna vara att någon försöker anskaffa viss typ av utrustning till en terroristorganisation men misslyckas.

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

Paragrafen innehåller en s.k. subsidiaritetsregel som innebär att lagen inte ska tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen. Bestämmelsen, som får ett nytt paragrafnummer, ändras genom att det uttryckligen anges vilka brott som omfattas av subsidiaritetsregeln. Ändringen är en följd av att de nya brotten deltagande i och samröre med en terroristorganisation enligt 4 och 5 §§ inte omfattas av subsidiaritetsregeln. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.8 och 7.5.9 när det gäller deltagandebrottet och avsnitt 7.6.4 när det gäller samröresbrottet; se även författningskommentaren till 4 och 5 §§ under respektive rubrik *Konkurrens*. Se också avsnitt 7.5.11 som behandlar vissa frågor om rättskraft och preskription när det gäller deltagandebrottet.

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

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

1. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
2. kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 a § första eller andra stycket eller 5 b § första stycket brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
4. spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5 eller 8 §, 10 § andra stycket, 10 a § andra stycket eller 10 b § andra stycket brottsbalken, eller
5. grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller grovt brott enligt 11 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Bestämmelsen reglerar förutsättningarna för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet när det gäller vissa särskilt uppräknade brott. Ändringen i femte punkten är en följd av att paragraferna i rekryteringslagen numreras om. Övervägandena i frågan om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation finns i avsnitt 7.8.3.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får enligt lagen hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet om åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (eller enligt 3 § vissa särskilt uppräknade brott), och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

Enligt den befintliga regleringen i 3 § 5 får uppgifter under angivna förutsättningar hämtas in när det gäller brottslighet som innefattar terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av terrorism (finansieringslagen) och grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Det innebär att möjligheten att inhämta uppgifter kommer att omfatta även de grova formerna av de nya brotten deltagande i och främjande av en terroristorganisation, liksom den utvidgade kriminaliseringen när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering och finansiering med avseende på terrorism (4, 5, 6, 7 och 11 §§ rekryteringslagen samt 3 § första stycket 3 och andra stycket finansieringslagen).

Uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ju 2017:G)

Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017.

Behovet av en utredning

Bakgrund

Terrorism hotar internationell fred och säkerhet, nationell säkerhet och våra grundläggande fri- och rättigheter. Varje år begås åtskilliga terroristhandlingar i världen. De senaste åren har problematiken med personer som reser utomlands, från bl.a. Sverige, för att delta i väpnade konflikter utomlands inom ramen för en terroristorganisation varit särskilt framträdande. Resandet från Sverige till konfliktzoner i Syrien och Irak har avtagit. De personer som återvänder därifrån har emellertid i vissa fall skaffat sig ett brett internationellt kontaktnät som innebär att expanderande och sammanlänkande terroristnätverk med internationell räckvidd får fäste

även i Sverige. Förmågan hos bl.a. sådana nätverk att begå terroristattentat i Sverige måste så långt möjligt motverkas. Terroristbrottslighet ska inte heller kunna planeras eller stödjas från Sverige.

Sverige har en väl täckande straffrättslig lagstiftning på området som på senare tid skärpts ytterligare genom införandet av bl.a. ett särskilt straffansvar för mottagande av terrorismutbildning, terrorismresor och finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen. Detta utesluter dock inte att det kan finnas behov av ytterligare förstärkningar av det straffrättsliga regelverket för att motverka hotet från terrorismen. Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26) har i sitt delbetänkande Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40) föreslagit en särskild straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation. Utredningen fick i uppdrag att överväga en sådan kriminalisering bl.a. mot bakgrund av den ökning som då skett av personer som reste utomlands och deltog i en väpnad konflikt för terroristorganisationer i t.ex. Syrien. Utredningen har framhållit att en särskild straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation – utan någon uttrycklig koppling till en väpnad konflikt – skulle kunna övervägas som ett värdefullt komplement till dagens bestämmelser, men att den frågan inte omfattades av utredningens uppdrag (s. 125 f.). Det är också något som har lyfts av remissinstanser i samband med att delbetänkandet har remitterats. Svea hovrätt skriver t.ex. i sitt remissvar att det i det fortsatta arbetet skulle vara önskvärt med ett bredare grepp på vilka handlingar som bör kriminaliseras och att man i det arbetet även bör belysa frågan om kriminalisering av medlemskap i en terroristorganisation. Särskilda straffbestämmelser om deltagande i eller främjande av en terroristorganisation finns numera också i Norge och Danmark liksom i flera andra länder i Europa.

Straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

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

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. De aktuella handlingarna kan även utgöra brott mot rekryteringslagens straffbestämmelser om offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende bl.a. terroristbrott liksom finansieringslagens bestämmelser om straffansvar för finansiering av bl.a. terroristbrott eller av en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår eller medverkar till sådan brottslighet. Även medverkan till brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen är straffbart. Slutligen kan flera av de tänkbara gärningarna utgöra brott enligt brottsbalken. I sådana fall är vid sidan om medverkansbestämmelserna i många fall även föreskrivet ansvar för bl.a. förberedelse eller stämpling till sådana brott.

Behovet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Frågan om behovet av att införa ett utvidgat straffansvar för deltagande i organisationer som inrättats för att begå terroristbrottslighet har tidigare övervägts i samband med genomförandet av EU:s terrorismrambeslut. Det konstaterades då att något behov av en sådan utvidgning inte fanns för att tillgodose rambeslutets krav i dessa delar. Det uttalades emellertid att frågan om ett utvidgat straffansvar för deltagande i kriminella organisationer kunde diskuteras på ett mer generellt plan utifrån andra behov och förutsättningar (prop. 2002/03:38 s. 47 f.). Inom EU antogs nyligen ett direktiv – 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 – som ska ersätta terrorismrambeslutet. Direktivet har, i likhet med rambeslutet, en bestämmelse om brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4 i direktivet). Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism fick den 9 juni 2016 i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra terrorismdirektivet. Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017. Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 8 september 2018. Mot bakgrund av den mycket korta genomförandetiden finns det inte utrymme för den utredningen att analysera frågor som inte är direkt kopplade till genomförandet av direktivet.

Liknande bedömningar som vid genomförandet av EU:s terrorismrambeslut har också gjorts vid genomförandet av andra internationella instrument som innehåller krav på straffansvar för deltagande i kriminella organisationer, t.ex. EU:s gemensamma åtgärd om deltagande i kriminella organisationer, FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet (skr. 1998/99:60 s. 265, prop. 2002/03:146 s. 32 f. och prop. 2010/11:76 s. 20 f.). Frågan om straffansvar för deltagande i kriminella organisationer uppmärksammades också av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. som gjorde bedömningen att en utvidgad kriminalisering av aktivt deltagande i eller stöd till sammanslutningar där allvarlig brottslighet begås inte borde genomföras (SOU 2000:88 s. 176 f.). Kommittén gjorde dock bedömningen att en av minoriteten i utredningen föreslagen utvidgad kriminalisering av stöd till sammanslutningar där allvarlig brottslighet förekommer i och för sig inte innebar en sådan begränsning av föreningsfriheten som förutsätter att en ändring görs i regeringsformen (s. 181).

Det finns nu, beträffande terroristorganisationer, skäl att undersöka om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. En sådan kriminalisering kan komplettera dagens bestämmelser som kan vara svåra att tillämpa i fall där det är oklart på vilket sätt en persons deltagande

bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation. Det kan inte uteslutas att det finns gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till en terroristorganisationens förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet men som likväl inte omfattas av det nuvarande regelverket. Ett uppdrag om att ta ställning till om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation bör införas i svensk rätt ska därför lämnas.

Uppdraget

Utredaren ska ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. En sådan reglering måste vara ändamålsenlig och effektiv samt uppfylla kraven på att det straffbara området är tydligt avgränsat och förutsägbart. För att kunna göra en sådan avvägning krävs att utredaren gör en noggrann analys av regleringens konsekvenser avseende de olika gärningar som kan tänkas omfattas. Oavsett vilken bedömning utredaren gör i frågan om huruvida det finns behov av ytterligare kriminalisering, ska utredaren lämna förslag till hur en sådan reglering lämpligen kan utformas.

Vidare ska särskilt övervägas om det även bör straffbeläggas att rekrytera till eller finansiera sådan brottslighet eller att resa utomlands i avsikt att begå sådan brottslighet. Utredaren ska även ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för de brott som föreslås, t.ex. genom ändamålsenliga domsrättsregler och tvångsmedelsbestämmelser. Det ingår även i uppdraget att beakta de straffrättsliga konkurrens- och gränsdragningsproblem som kan bli aktuella. Det står utredaren fritt att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som utreds.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. föreningsfriheten, ska noga beaktas och de förslag som lämnas ska vara förenliga med såväl svensk grundlag som den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Sveriges

folkrättsliga förpliktelser i övrigt, inklusive den internationella humanitära rätten.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag utifrån de överväganden som görs.

Utredaren ska beskriva den straffrättsliga reglering som gäller för motsvarande brott i de nordiska länderna och, i den utsträckning utredaren bedömer det lämpligt, andra länder som är jämförbara med Sverige.

I uppdraget ingår att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har i ett jämställdhetsperspektiv.

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som uppdraget avser. Samråd ska ske med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen samt med andra myndigheter och organisationer som utredaren bedömer lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017.

Referensgrupp vid uppdraget att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

1. Marie Skåninger, ämnesråd, Straffrättsenheten, Justitiedepartementet
2. Katarina Fabian, kansliråd, Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt, Utrikesdepartementet
3. Niklas Wågnert, hovrättsråd och vice ordförande, Svea hovrätt
4. Agnetha Hilding Qvarnström, chefsåklagare, Åklagarmyndigheten
5. Karolina Wieslander, extra åklagare, Åklagarmyndigheten
6. Mattias Hållberg Leuf, verksjurist, Säkerhetspolisen
7. Håkan Wessung, Kriminalkommissarie, Nationella Operativa avdelningen, Polisen
8. Thomas Olsson, advokat, Advokatsamfundet