

Lagrådsremiss

Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 28 februari 2019

Morgan Johansson

Marie Skåniger
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Det föreslås också att det ska införas ett särskilt straffansvar för den som, utan att delta i en terroristorganisation, har samröre med en sådan organisation. Straffskalan för brotten ska vara fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det föreslås vidare att försök till de nya brotten ska kriminaliseras. Regeringen föreslår också att straffet för brottet olovlig värvning ska skärpas och vissa moderniseringar av den straffbestämmelsen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	5
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	10
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Ett deltagandebrott.....	11
4.1	Det bör införas ett deltagandebrott i svensk rätt.....	11
4.1.1	Det finns ett behov av ett deltagandebrott	11
4.1.2	Ett deltagandebrott kan vara förenligt med föreningsfriheten	20
4.1.3	Ett deltagandebrotts förenlighet med den internationella humanitära rätten	26
4.2	Straffbestämmelsen om deltagandebrottet.....	28
4.2.1	Det ska vara förbjudet att delta i en terroristorganisations verksamhet.....	28
4.2.2	Straffskalor och påföljdsval.....	40
4.2.3	Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser	43
4.2.4	Rättskraft och åtalspreskription	45
5	Ett samröresbrott.....	47
5.1	Det bör införas ett samröresbrott i svensk rätt.....	47
5.2	Straffbestämmelsen om samröresbrottet	48
5.2.1	Det ska vara förbjudet att ha samröre med en terroristorganisation.....	48
5.2.2	Straffskalor och påföljdsval.....	51
5.2.3	Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser	52
6	Offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering	54
6.1	Offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till deltagandebrottet bör kriminaliseras	54
6.2	Offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering i förhållande till samröresbrottet bör inte kriminaliseras	59
7	Användningen av utredningsverktyg	60
8	Undantag från kravet på dubbel straffbarhet.....	64
9	Olovlig värvning.....	66

9.1	Straffansvaret för olovlig värvning utvidgas och moderniseras.....	66
9.2	Straffet för olovlig värvning skärps.....	70
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	71
11	Konsekvenser av förslagen	72
11.1	Ekonomiska konsekvenser	72
11.2	Konsekvenser för brottsligheten, för det brottsförebyggande arbetet och för jämställdheten mellan kvinnor och män	73
12	Författningskommentar	74
12.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet	74
12.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	85
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall	86
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62).....	88
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	93
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	102
Bilaga 4	Sammanfattning av delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40).....	103
Bilaga 5	Delbetänkandets lagförslag	104
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	105

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

2. lag om ändring i brottsbalken,

3. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 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 rubriken närmast efter 2 § ska utgå,

dels att 3, 4, 5 b, 6, 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 a–2 c och 7 a §§, och närmast före 2 a–2 c §§ och närmast efter 2 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Terroristorganisation

2 a §

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

Ansvaret

Deltagande i en terroristorganisationens verksamhet

2 b §

Den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen döms till fängelse i högst två år.

Samröre med en terroristorganisation

2 c §

Den som, utan att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §, för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet döms till fängelse i högst två år.

3 §

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 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

4 §¹

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

Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet *eller att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

5 b §²

Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, *eller*

2. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

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

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet,

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

3. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

¹ Senaste lydelse 2018:1313.

² Senaste lydelse 2018:1313.

6 §³

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

Om brott som anges i 2 b, 2 c, 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om ett brott som anges i 2 b § är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit 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 ett brott som anges i 2 c § 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 ett brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § 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.

7 §

Ansvar enligt 2 b eller 2 c § ska inte dömas ut om deltagandet eller samröret har varit obetydligt eller

³ Senaste lydelse 2016:95.

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 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § ska 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 anse som ringa.

Andra stycket 1 gäller inte om gärningen avser deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

7 a §

För försök till brott som anges i 2 b eller 2 c § döms det till ansvar enligt 23 kap. 1 § brottsbalken.

8 §

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 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § 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 augusti 2019.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 12 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

12 §¹

Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år.

Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

¹ Senaste lydelse 1974:565.

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

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

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 eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, *eller*

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

1. för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet,

2. av en person eller en sammanlutning 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 2 b § 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.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2009:73.

² Senaste lydelse 2018:1311.

3 Ärendet och dess beredning

I maj 2017 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med 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 (Ju2017/03958/LP).

Den 15 december 2017 överlämnades departementspromemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Utredarens lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2017/09803/L5).

Den 18 december 2014 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till vissa internationella krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism (dir. 2014:155). I tilläggsdirektiv den 17 juni 2015 gavs utredningen i uppdrag att överväga bl.a. om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt (dir. 2015:61). Utredningen, som antog namnet Utredningen om genomförandet av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26), överlämnade i juni 2016 delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag när det gäller brottet olovlig värvning finns i *bilagorna 4* och *5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2016/04600/L5).

I detta lagstiftningsärende behandlar regeringen samtliga förslag i promemorian om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation samt förslaget om olovlig värvning i delbetänkandet.

4 Ett deltagandebrott

4.1 Det bör införas ett deltagandebrott i svensk rätt

4.1.1 Det finns ett behov av ett deltagandebrott

<p>Regeringens bedömning: Det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisations verksamhet.</p>

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Attunda tingsrätt*, *Kammarrätten i Göteborg* och *Polismyndigheten*, delar eller har ingen invändning mot promemorians bedömning. Även *Svea hovrätt* ställer sig bakom promemorians bedömning och påpekar att all verksamhet som bidrar till att terroristbrott kan begås

är straffvärd. Såväl *Riksdagens ombudsmän (JO)* som *Ekobrottsmyndigheten* anför att införandet av ett särskilt deltagandebrott torde vara nödvändigt för att Sverige fullt ut ska uppfylla sina internationella åtaganden att bekämpa terrorism. Båda dessa remissinstanser, liksom *Åklagarmyndigheten*, påtalar dessutom att det faktum att Sverige är ett av få länder som inte har något deltagandebrott talar för att ett sådant ska införas. Åklagarmyndigheterna pekar särskilt på att Sverige riskerar att uppfattas som en straffri zon för terrorister och terroristorganisationer om inte ett deltagandebrott införs. De understryker vidare att ett särskilt deltagandebrott kommer att förenkla överskådligheten och tillämpningen av svensk terrorismrelaterad lagstiftning. *Malmö tingsrätt*, som inte har några invändningar mot promemorians bedömning, konstaterar att den svenska straffrättsliga lagstiftningen avseende bekämpande av terrorism framstår som onödigt svåröverskådlig och att lagstiftningen är svår att tillgodogöra sig. *Säkerhetspolisen* lyfter fram att en utvidgning av det straffbara området till deltagande i en terroristorganisation, är positivt och torde leda till att man slipper de svårigheter som finns i dag med att bevisa att det har funnits ett syfte att begå särskilt allvarlig brottslighet. *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* betonar att terroristbrottsligheten har utvecklats till ett allvarligt internationellt problem som hotar internationell och nationell fred och utgör ett av de allvarligaste hoten mot demokratin. De intressen som hotas är således utomordentligt skyddsvärda. Universitetet tillstyrker därför att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, trots att det kan medföra risker i form av att t.ex. brottsligheten tar sig nya former eller blir svårare att upptäcka.

Stockholms tingsrätt gör bedömningen att ett deltagandebrott skulle få ett förhållandevis begränsat tillämpningsområde. Det är tveksamt om man genom ett sådant brott i tillräcklig mån straffbelägger det beteende som man önskar kriminalisera, utan negativa konsekvenser bl.a. med avseende på tillämpning och förutsebarhet. *Justitiekanslern* erinrar om de svårigheter som är förenade med att försöka motverka terrorism genom ett utökat straffansvar och pekar samtidigt på att det är problematiskt att det i promemorian enbart fokuseras på islamistisk extremism som den typ av terrorism som anges utgöra ett hot mot demokratin och de mänskliga rättigheterna. Även *Sveriges advokatsamfund* pekar på att det är oklart i vilken utsträckning andra internationella och inhemska grupperingar på t.ex. den yttersta politiska vänster- eller högerkanten omfattas av förslagen i promemorian. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* delar uppfattningen att ett deltagande i en terroristorganisation är straffvärt, eftersom ett deltagande dels förbättrar organisationens möjligheter att begå terroristbrott, dels främjar framväxten och upprätthållandet av extremistiska miljöer, där angrepp mot staten och civila är en del av verksamhetsidén. Enligt universitetet kan det dock ifrågasättas om det finns något egentligt behov av en kriminalisering, eftersom i princip samtliga gärningstyper som kan kopplas till terroristhandlingar redan är kriminaliserade. Universitetet väcker också frågan om en deltagandekriminalisering kan medföra att Säkerhetspolisen i större utsträckning kommer att vara tvungen att bedriva sitt arbete i förundersökningsform. Även *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* ifrågasätter om det finns något behov av ett deltagandebrott. Enligt universitet är den utvidgade kriminaliseringen en del av en spiral av ökad repression utan påvisbar effektivitet, som i sig utgör ett hot mot straffsystemets legitimitet.

Det huvudsakliga syftet med förslagen uppnås dessutom redan genom befintliga kriminaliseringar. *Svenska Journalistförbundet* konstaterar att utökningen av det straffbara området när det gäller handlingar som klassificeras som terrorism sker väldigt snabbt och ifrågasätter om lagstiftaren så noga som omständigheterna kräver har hunnit utvärdera den lagstiftning som på senare år i rask takt införts. Även om det är viktigt att grov brottslighet lagförs, finns det en fara i att gå för långt i att ändra lagar på ett sätt som indirekt minskar handlingsfriheten för alla individer i vårt samhälle. Den snabba framväxten av ny lagstiftning på terrorismområdet kritiserar av fler remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders*.

Skälen för regeringens bedömning

Terrorismen är ett allvarligt internationellt problem

Terrorism har under senare år utvecklats till ett allvarligt internationellt problem. Den är en internationell och gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorismen 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. Detta arbete måste vara inriktat mot terrorismens grundorsaker. Förebyggande åtgärder krävs för att minska radikaliserings- och rekrytering till våldsbejakande extremist- och terroristgrupper. Repressiva och kontrollerande åtgärder är nödvändiga för att avvärja akuta terroristhot och för att lagföra personer som gjort sig skyldiga till terroristhandlingar, se bl.a. Förebygga, förhindra och försvåra – Den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146).

För att så effektivt som möjligt kunna förhindra att terroristbrott begås krävs dessutom, enligt regeringen, att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism. En sådan kriminalisering måste självfallet utformas inom de ramar som följer av grundlag och Sveriges internationella åtaganden.

Sverige har en omfattande kriminalisering när det gäller terrorism

Bestämmelser om terroristbrott och andra 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).

Begreppet särskilt allvarlig brottslighet används inom terrorismlagstiftningen och avser bl.a. vissa brott mot liv och hälsa, frihet och frid samt allmänfarliga brott, när dessa begås i ett visst syfte såsom att injaga skräck i en befolkning. Det gäller t.ex. mord, människorov och sabotage. Vidare omfattas terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser på terrorismområdet (2 § finansieringslagen). Med särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen avses dels

detsamma som enligt finansieringslagen, dels finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen (2 § rekryteringslagen).

Den straffrättsliga regleringen på terrorismområdet är i ständig utveckling både internationellt och nationellt, vilket har resulterat i att lagstiftningen skärpts vid ett flertal tillfällen de senaste åren. En aktuell och närmare redogörelse för det straffrättsliga området finns i bl.a. propositionen En mer heltäckande terrorismlagstiftning (prop. 2017/18:174). Den 1 september 2018 trädde lagändringar i kraft för att i svensk rätt 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) och Europarådets tilläggsprotokoll av den 19 maj 2015 till konventionen om förebyggande av terrorism (CETS 217).

I Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03) pågår även en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism (dir. 2017:14, 2018:21 och 2019:1). 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 direktiven till utredningen, som ska redovisa uppdraget senast den 29 mars 2019, anges bl.a. att den föreslagna regleringen bör samlas i ett regelverk. Utredningen ska vidare, enligt tilläggsdirektiven, analysera och ta ställning till om de subjektiva rekvisiten i terroristbrottet är ändamålsenligt utformade – särskilt med avseende på gärningar som riktas mot en avgränsad personkrets, t.ex. mot asylsökande eller personer som har beviljats asyl, hbt-personer eller personer med en viss religiös tillhörighet och vid behov föreslå förändringar i dem, samt överväga och föreslå förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism, i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå.

Det kan konstateras att det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet är vidsträckt. Det omfattar dels alla osjälvständiga brottsformer i förhållande till terroristbrott, dels gärningar som på ett eller annat sätt har karaktären av förstadier i förhållande till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. För flera av dessa brottsformer krävs att det kan bevisas att det finns en avsikt eller vetskap om att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det krävs dock inte att brottet är preciserat i fråga om tidpunkt eller närmare tillvägagångssätt. Uppsåtet behöver alltså inte avse en viss bestämd gärning, utan det är tillräckligt att det finns uppsåt till att det förr eller senare ska begås terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

I rekryteringslagen regleras straffansvaret för gärningar som har samband med terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet men där straffansvaret avser ett tidigare stadium. Det gäller offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa.

Därutöver är det, enligt finansieringslagen, bl.a. straffbart att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation, och det oavsett syftet med finansieringen. I dessa fall behöver det alltså inte finnas en avsikt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Kriminaliseringen tar inte heller, annat än indirekt, sikte på brottsliga gärningar. Den är i stället inriktad på vissa personer och samman slutningar. 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 en sammanslutning av visst slag.

Själva deltagandet i en terroristorganisation är inte straffbart

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

Olika former av deltagande i eller stöd till terroristbrottslighet som sker i organiserad form kan straffas med stöd av reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till terroristbrott samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. 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 straffbar. Slutligen kan flera av de tänkbara gärningarna utgöra brott enligt brottsbalken. I sådana fall är, vid sidan av medverkansbestämmelserna, ofta även föreskrivet ansvar för bl.a. förberedelse eller stämpling till brott.

När det gäller brottet olovlig kårverksamhet kan den straffbara handlingen bestå i att bilda eller delta i en på visst sätt beskriven olovlig sammanslutning (18 kap. 4 § första ledet brottsbalken). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att regleringen syftade till att förebygga bildandet av organisationer som skulle kunna utöva en inte önskvärd makt i samhället, se Proposition med förslag till brottsbalk (prop. 1962:10 s. B 267). Vad som specifikt avses med uttrycket delta i sammanslutningen framgår dock inte närmare av förarbetena. I kommentaren till brottsbalken sägs endast att varje deltagare i sammanslutningen är straffbar (Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken [25 april 2018, Zeteo], kommentaren till 18 kap. 4 §).

Av denna redogörelse framgår att den nuvarande kriminaliseringen på terrorismområdet inte innebär något generellt förbud mot att delta i eller på annat sätt stödja en terroristorganisation. Om det är oklart på vilket sätt en persons deltagande har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation, kan den nuvarande regleringen vara svår att tillämpa. Den frågan man bör ställa sig är därför om 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.

Tidigare överväganden om deltagande i en kriminell organisation

Enligt terrorismdirektivet ska medlemsstaterna göra det straffbart att leda en terroristgrupp eller delta i en terroristgrupps verksamhet (artikel 4). När det gäller deltagande i en terroristgrupps verksamhet sägs att däri ingår att förse den med information eller materiella resurser eller att bidra med någon form av finansiering av dess verksamhet, med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet.

Det numera ersatta terrorismrambeslutet genomfördes i svensk rätt genom terroristbrottslagen. Regeringen gjorde i samband med genomförandet bedömningen att svensk rätt genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling i flera fall straffbelägger handlingar på ett tidigare stadium än vad rambeslutet kräver och att det mot den bakgrunden inte fanns behov av ett utvidgat straffansvar för åtgärder som innebär ledande av eller deltagande i sammanslutningar som inrättats med avsikt att begå terroristbrottslighet. Flera remissinstanser ifrågasatte bedömningen att bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling var tillräckliga för att tillgodose kraven i rambeslutet och Lagrådet anförde för sin del att det inte var övertygat om att denna bedömning på sikt var hållbar, se propositionen Straffansvar för terroristbrott (prop. 2002/03:38 s. 47–48).

Liknande bedömningar som gjordes 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. För en närmare redogörelse av dessa instrument hänvisas till promemorian.

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism föreslår i ett av sina delbetänkanden 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 framhåller 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, se Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40 s. 125–126). I samband med remittering av delbetänkandet lyfte flera remissinstanser den frågan. Svea hovrätt skrev 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.

I utredningens slutbetänkande görs bedömningen att det inte behövs någon ny lagstiftning med anledning av terrorismdirektivets och tilläggsprotokollets krav på kriminalisering av brott med anknytning till en terroristgrupp, se Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72). Däremot menar utredningen att det av andra skäl kan finnas anledning att överväga behovet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Enligt utredningen bör frågan övervägas utifrån perspektivet att skapa en mer effektiv och överskådlig reglering på området. I samband med remitteringen av slutbetänkandet påtalade flera remissinstanser också behovet av att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation (prop. 2017/18:174).

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 det inte är nödvändigt för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden eftersom befintlig kriminalisering, framför allt genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling, i mycket stor utsträckning täcker handlingar som begås inom ramen för en kriminell organisation. Vid remittering av promemorian har dock några remissinstanser, bl.a. *JO* och *Ekobrottsmyndigheten*, ställt sig tveksamma till om Sverige i dag fullt ut uppfyller sina internationella åtaganden för att bekämpa terrorism.

Deltagande i en terroristorganisation bör kriminaliseras

Det är centralt i ett rättssamhälle att ny straffrättslig lagstiftning noggrant bereds och övervägs, och enbart beslutas då det finns ett verkligt behov av den. Det måste emellertid också läggas i vågskålen att terrorismen är ett samhällsproblem som hela tiden tar sig nya former. Den grundläggande målsättningen måste vara att samhället så effektivt som möjligt ska kunna förhindra att terroristbrott begås. Flertalet remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, är överens om behovet av att straffbelägga alla handlingar som kan öka risken för att terroristbrott ska begås. Enligt regeringen krävs därför att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad på så sätt att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda gärningar som har anknytning till terrorism. Regeringen kan visserligen ha förståelse för de kritiska röster som hörs från t.ex. *Svenska Journalistförbundet* gentemot den snabba förändringstakten av terrorismlagstiftningen, men anser att det finns fog för den snabba reformtakten på terrorismområdet.

Redan det förhållandet att flera personer har gått samman för att genomföra terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet får antas innebära att risken för sådan brottslighet ökar jämfört med om dessa personer agerar var för sig. I detta avseende finns det tydliga paralleller med vad som i andra sammanhang har uttalats om organiserad brottslighet. Tidigare var stämpling kriminaliserat i avsevärt mindre utsträckning än förberedelse, vilket hade sin bakgrund i ett kronologiskt synsätt enligt vilket stämpling ligger längre från ett fullbordat brott än förberedelse och att stämpling därför har ansetts som en mindre straffvärd handling. Regeringen har emellertid ställt sig tveksam till detta synsätt och ifrågasatt om inte det har inneburit att klart straffvärda förfaranden kommit att falla utanför det kriminaliserade området. Det förhållandet att två eller flera personer kommer överens om att begå brott torde innebära en påtaglig risk för att det tänkta brottet också kommer till stånd, medan en ensam persons befattning med t.ex. ett brottsverktyg inte nödvändigtvis innebär en större eller ens en lika stor risk, se propositionen *Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet* (prop. 2015/16:113 s. 40).

I samband med att finansieringsbrottet utvidgades till att omfatta finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation, gjorde regeringen uttalanden som ytterligare visar på en skärpt syn gentemot brottslighet som bedrivs i organiserad form. I finansieringslagen kompletterades regleringen då bl.a. av en straffbestämmelse som innebar kriminalisering av finansiering av en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller

medverkan till sådan brottslighet. I det lagstiftningsärendet hänvisades bl.a. till vad Åklagarmyndigheten anfört om att det har skett en utveckling där vissa terroristorganisationer vill skapa statsliknande strukturer och därför lägger pengar på en sådan uppbyggnad och inte bara på terroristhandlingar. Straffbestämmelsen som då föreslogs i finansieringslagen ansågs mot den bakgrunden nödvändig för att Sverige på ett effektivt sätt skulle kunna bekämpa terrorism, se propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78 s. 46).

Förutom att risken för terroristhandlingar får antas öka när personer sluter sig samman för att begå brott och det därför finns skäl att vidta åtgärder för att motverka detta, så kan en utvidgning av det straffbara området bidra till att regleringen bättre uppfyller sitt syfte, bl.a. eftersom några av de bevisvärigheter som är intimt förknippade med den nuvarande regleringens utformning därmed kan undvikas. I den nyss nämnda propositionen hänvisades till att Åklagarmyndigheten har pekat på att det är svårt att fullgöra beviskraven för finansieringsbrott och förberedelse till terroristbrott. Att de organisationer som tar emot finansieringen ägnar sig åt både terrorism och exempelvis socialt och humanitärt arbete innebär vidare 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 (prop. 2015/16:78 s. 46). Det innebär alltså att den som finansierar en terrorist eller en terroristorganisation inte behöver ha något uppsåt till att pengarna ska användas för att begå terroristbrottslighet. Däremot måste finansiären ha kännedom om de faktiska omständigheterna avseende personens eller sammanslutningens förhållanden.

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 handlingen skett i syfte att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Bevisvärigheterna i dagens terrorismreglering lyfts fram av *Säkerhetspolisen*. Enligt regeringen är allt handlande som bidrar till att upprätthålla och stärka en terroristorganisation straffvärt. Det talar för att kriminalisera deltagande i en terroristorganisationens verksamhet. En positiv effekt av en sådan kriminalisering är att man underlättar de brottsbekämpande myndigheternas utredningsverksamhet.

Behovet av att kunna ingripa, inte bara i ett tidigare skede utan också mot deltagandet som sådant, har accentuerats i takt med att det har bildats större och mer utvecklade terroristorganisationer. Dessa kan ha många anhängare, en väl utvecklad organisation, avsevärda ekonomiska resurser och därmed en stor förmåga att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. I princip 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 upprätthålla och stärka terroristorganisationen och därmed dess förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet. Detta gäller även terroristorganisationer med endast ett begränsat antal medlemmar eller deltagare.

Det är också angeläget att försvåra framväxten av våldsbejakande extremistiska miljöer. Det kan därför ha ett viktigt signalvärde att markera att

vissa former av deltagande i en terroristorganisation är förbjudet. Enligt promemorian talar erfarenheter från Norge för att man där, genom att lagföra ett antal personer som har deltagit i terroristorganisationer, har pressat tillbaka den extremistiska islamistiska miljön. Det är emellertid, mot bakgrund av bl.a. de synpunkter som *Justitiekanslern* och *Sveriges advokatsamfund* lämnar, viktigt att betona att också andra våldsbejakande extremistiska organisationer kommer att träffas av lagstiftningen, under förutsättning att organisationen i fråga uppfyller kriterierna i definitionen av en terroristorganisation (se avsnitt 4.2.1 där avgränsningen av det straffbara området diskuteras närmare).

Slutligen är det inte ovidkommande att det finns straffbestämmelser angående deltagande i eller främjande av en terroristorganisation i våra nordiska grannländer, liksom i flera andra länder i Europa. Som både *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* är inne på, finns det en risk för att Sverige uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer om inte ett deltagandebrott införs. Enligt regeringen är det ett tungt vägande skäl för att införa ett deltagandebrott att en samsyn i dessa frågor underlättar det internationella samarbetet och motverkar uppkomsten av zoner där terroristorganisationer uppfattar sig ha särskilt gynnsamma förutsättningar att bygga upp sin verksamhet.

De skäl som här har lyfts fram talar enligt regeringen för att allt handlande som understöder, stärker eller främjar en terroristorganisations förmåga bör vara straffbart. Flera remissinstanser, såsom *Svea hovrätt* och *Umeå universitet*, instämmer i denna bedömning. Att aktivt delta i en terroristorganisation innebär som regel att organisationen främjas, stärks eller understöds på något sätt. Det bör därför införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

Den straffrättsliga regleringen på terrorismområdet är förhållandevis svåröverskådlig, något som bl.a. *Malmö tingsrätt* för fram. Det kan å ena sidan göras gällande att ett nytt brott ytterligare förstärker det intrycket. Bland annat *Stockholms tingsrätt* och *Lunds universitet* ifrågasätter om det finns särskilt många gärningar som inte redan i dag är straffbelagda som kommer att träffas av en ny reglering, och påtalar att förutsebarheten i stället riskerar att bli lidande. Universitetet pekar dessutom på att en ökad repression utan påvisbar effekt hotar straffsystemets legitimitet. Å andra sidan gör regeringen bedömningen att införandet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisations verksamhet bör kunna bidra till en tydligare reglering som inte i så stor utsträckning behöver förlita sig på osjälvständiga brottsformer för att täcka in straffvärda handlingar. Som framgår ovan gör regeringen dessutom bedömningen att det finns ett inte obetydligt utrymme och behov av kriminalisering av terrorismrelaterade gärningar som inte faller inom det i dag straffbara området. Det finns också anledning att påminna om att terrorismen har blivit ett alltmer omfattande och svåråtkomligt problem. Enligt regeringen krävs att flera åtgärder vidtas, bl.a. lagstiftningsåtgärder. Hur en mer sammanhållen reglering på området bör se ut övervägs av Terroristbrottsutredningen.

4.1.2 Ett deltagandebrott kan vara förenligt med föreningsfriheten

Regeringens bedömning: En straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisations verksamhet kan införas utan att regeringsformens rättighetsreglering begränsas. En sådan straffbestämmelse är vidare förenlig med föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Göteborgs tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Umeå universitet (Sociologiska fakulteten)* och *Försvarshögskolan*, delar eller har inga invändningar mot promemorians bedömning. Såväl *Riksdagens ombudsmän (JO)* som *Svea hovrätt* påtalar att bedömningen när det gäller förenligheten med regeringsformens föreningsfrihet inte är helt självklar, bl.a. eftersom även deltagande i verksamhet som inte i sig är otillåten, t.ex. humanitär verksamhet, i vissa fall kriminaliseras. Med den utgångspunkten att det som kriminaliseras inte är medlemskap som sådant, utan deltagande som syftar till att upprätthålla och stärka terroristorganisationer, kan dock hovrätten inte se något hinder mot den föreslagna regleringen. Även JO, liksom *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten*, ställer sig bakom bedömningen, eftersom syftet inte är att begränsa möjligheterna att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform utan att motverka terroristbrottslighet. *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)* framhåller att de argument som i promemorian förs fram för ställningstagandet att kriminaliseringen inte kan anses bryta mot regeringsformen är övertygande.

Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) påpekar att synsättet att kriminaliseringen inte utgör en inskränkning av grundlagsskyddet, eftersom rättighetskyddet i regeringsformen inte omfattar olovlig verksamhet, har visst stöd i förarbetena till regeringsformen. Enligt universitetet öppnar emellertid denna metod för grundlagstolkning med fokus på negativt definierade rättigheter, dvs. att som i detta fall konstatera att det inte finns någon föreningsfrihet, ett alldeles för stort utrymme för lagstiftaren som inte är i enlighet med senare konstitutionell praxis och ledande doktrin. Även *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anför att promemorians analys av förslagets förenlighet med föreningsfriheten är otillräcklig. *Civil Rights Defenders* anser att de förslag som lämnas innebär begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrandefriheten, föreningsfriheten, informationsfriheten och rätten till privatliv. Det saknas en tydlig gränsdragning för vilka handlingar som ska omfattas av deltagandebrottet, bl.a. omfattas deltagande i verksamhet som i sig inte är otillåten, däribland humanitär verksamhet. *Sveriges advokatsamfund* framför en liknande synpunkt. *Svenska Journalistförbundet* anser inte att promemorians argumentation avseende föreningsfriheten är övertygande. Två osäkerhetsmoment är dels att det saknas en vedertagen definition av terrorism, dels att det är oklart vad som avses med att delta i en terroristorganisation. Enligt förbundet innebär detta i praktiken att organisationer förbjuds, vilket är ett paradigmskifte när det gäller synen på föreningsfriheten i Sverige, och det är inte förenligt med grundlagen. *Diskrimineringsombudsmannen* är av uppfattningen att det inte kan uteslutas att förslagen på

utökad straffrättslig reglering riskerar att drabba vissa etniska eller religiösa grupper.

Skälen för regeringens bedömning

Grundläggande fri- och rättigheter

Regeringen konstaterar i avsnitt 4.1.1 att det finns ett behov av att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisations verksamhet. För att en sådan straffbestämmelse ska kunna införas krävs emellertid att det bedöms förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna i såväl regeringsformen som den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen).

Några remissinstanser framhåller att en kriminalisering måste ske med respekt för grundläggande fri- och rättigheter enligt såväl svensk grundlag som internationella åtaganden. Regeringen redovisar under förslagen de intresseavvägningar som ligger bakom respektive kriminalisering, men vill redan här påpeka att de förslag som lämnas är tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde. Kriminaliseringen syftar i förlängningen till att motverka terrorism och att förhindra terroristbrottslighet. Det är alltså fråga om synnerligen högt värderade skyddsintressen. Enligt regeringen finns det inte någon konflikt mellan de förslag som lämnas och de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med anledning av *Diskrimineringsombudsmannens* farhåga bör det påpekas att förslagen som regeringen lämnar inte är sådana att de pekar ut några särskilda etniska eller religiösa grupper. Definitionen av en terroristorganisation utgår från att det rör sig om en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (se närmare avsnitt 4.2.1). Någon diskriminerande lagstiftning är det således inte fråga om.

Föreningsfriheten är emellertid av särskilt intresse och behöver behandlas mer utförligt.

Föreningsfriheten

Föreningsfriheten är grundlagsskyddad. Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Denna föreningsfrihet innefattar inte bara en frihet att bilda sammanslutningar, utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning, se Proposition om ändring i regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 144).

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 enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen att föreningsfriheten får begränsas 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.

För att man ska behöva ta ställning till om det är fråga om en tillåten begränsning av föreningsfriheten, måste man emellertid först konstatera att den reglering som föreslås över huvud taget inskränker den grundlagsskyddade föreningsfriheten. I förarbetena till regeringsformen framhålls att avsikten med föreningsfriheten är att ge medborgarna vidsträckt möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften, och att det knappast är möjligt att göra skillnad mellan olika legitima syften beroende på vilken grad av betydelse dessa kan ha för den fria åsiktsbildningen i samhället. Bestämmelsen kan däremot inte 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 en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 112–113).

I det lagstiftningsärende där fri- och rättighetsregleringen avseende bl.a. de s.k. positiva opinionsfriheterna genomfördes, gjordes vissa uttalanden om vad som kan 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 rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139). Vidare anfördes i propositionen att inte alla föreskrifter som i ett visst fall kan upplevas som en inskränkning i den enskildes möjligheter att utnyttja en viss rättighet så som denna har beskrivits i grundlagen, ska anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en sådan begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. Regeringen framhöll även att föreskrifter om förhållandet mellan den enskilde och det allmänna som gäller för samhällsmedlemmarnas handlande eller underlåtenhet i allmänhet utan att ha särskild anknytning till det av regeringsformen skyddade rättighetsområdet ska, även om de i viss utsträckning kan sägas beröra möjligheterna att faktiskt utöva en grundlagsfäst rättighet, normalt inte anses innebära någon begränsning av denna i regeringsformens mening. I detta sammanhang påminde regeringen om att regeringsformens regler om föreningsfrihet inte innebär att vissa i allmänhet brottsliga handlingar ska bedömas annorlunda om de begås inom ramen för föreningsverksamhet (prop. 1975/76:209 s. 153–154).

Rätten till föreningsfrihet skyddas också i Europakonventionen. Enligt artikel 11.1 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggandet av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Föreningsfriheten i artikel 11 gäller alltså olika slags föreningar. Fackföreningar nämns särskilt i artikeltexten men är bara ett exempel. En viktig grupp sammanslutningar är också politiska partier. Det måste alltså råda frihet att bilda sådana partier och att ansluta sig till dem, såvida partierna

inte förespråkar terrorism, våld eller antidemokratiska ideologier. 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 (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl. 2015 s. 522–525).

Således har Europadomstolen i Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) mot Spanien inte haft någon invändning mot att ett baskiskt parti upplösts, eftersom partiet hade samarbetat med den terroriststämplade organisationen ETA (Europadomstolens avgörande den 7 december 2010, mål nr 51762/07 och 51882/07). I HADEP och Demir mot Turkiet framhöll Europadomstolen däremot, som skäl för att upplösningen av HADEP stred mot artikel 11, att uttalanden till förmån för kurdernas självständighet inte kunde anses strida mot demokratiska principer eller som stöd för terrorism, såvida det inte förordats att självständighet skulle uppnås med våldsamma medel (Europadomstolens avgörande den 14 december 2010, mål nr 28003/03). I Zhechev mot Bulgarien hade registrering vägrats av en förening som skulle verka för att ändra den bulgariska konstitutionen så att monarki återinfördes i Bulgarien och gränsen öppnades mot Makedonien. Europadomstolen konstaterade att artikel 11 ger en förening rätt att verka för ändringar av författningen eller andra lagar så länge detta inte ska ske med våldsmetoder och att vägran att registrera den aktuella föreningen därför stred mot artikel 11 (Europadomstolens avgörande den 21 juni 2007, mål nr 57045/00).

Ett deltagandebrott kan införas utan att det strider mot föreningsfriheten

Av redogörelsen för den grundlagsskyddade föreningsfriheten följer att införandet av ett särskilt straffansvar för den som deltar i en terroristorganisations verksamhet förutsätter att en sådan bestämmelse inte 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. Frågan man måste ställa sig är alltså om det över huvud taget är möjligt att förbjuda deltagande i en terroristorganisation, utan att samtidigt begränsa föreningsfriheten.

I samband med utvidgningen av finansieringsbrottet till att omfatta finansiering 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, konstaterade regeringen att den verksamhet som bedrivs av en sådan sammanslutning inte är lovlig. Regeringen gjorde bedömningen att regleringen varken direkt eller indirekt utgör någon begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman och verka för ett gemensamt ändamål, eftersom det av regleringen inte följer något hinder för en ideell förening att verka för lovliga syften. Detta ställningstagande motiverades med att 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. Det är i och för sig tänkbart att en straffrättslig reglering som tar sikte på att förhindra finansiering av en terroristorganisation kan försvåra organisationens möjligheter att samtidigt bedriva lovlig verksamhet, exempelvis i form av skolor eller sjukhus. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i straffregleringen. En sådan begränsning påverkar varken finansiärens möjlighet att själv sluta sig samman med andra för enskilda eller allmänna syften eller organisationens och dess medlemmars ställning. 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 (prop. 2015/16:78 s. 55–56).

Svea hovrätt pekar på att jämförelsen med finansieringsbrottet inte är självklar, eftersom det här handlar om att förbjuda deltagande i en terroristorganisation. Regeringen delar bedömningen att ett förbud mot ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet är ett mer ingripande förbud än ett förbud mot finansiering, och att jämförelsen med brottet i finansieringslagen måste göras med försiktighet. Ett förbud mot deltagande i en terroristorganisation syftar emellertid, liksom finansieringsbrottet, i förlängningen till att motverka terrorism och sammanslutningar som begår terroristbrottslighet och annan särskilt allvarlig brottslighet. Det är således fråga om sammanslutningar som bedriver olovlig verksamhet. Så länge en sådan straffbestämmelse inte begränsar möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform, innebär den inte någon begränsning av föreningsfriheten såsom den skyddas av regeringsformen. Denna bedömning delas av flertalet remissinstanser, bl.a. *JO*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*.

Uppsala universitet vänder sig emellertid mot beskrivningen att ett deltagandebrott inte skulle utgöra en inskränkning av grundlagsskyddet på den grunden att rättighetsskyddet i regeringsformen inte omfattar olovlig verksamhet. Enligt universitetet öppnar en sådan metod för grundlagstolkning ett alldeles för stort handlingsutrymme för lagstiftaren. Regeringen delar bedömningen att lagstiftaren bör iaktta försiktighet när det handlar om att konstatera att ett visst handlande faller utanför det grundlagsskyddade området, eftersom grundlagsskyddet i annat fall tenderar att bli illusoriskt. 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 (prop. 2015/16:78 s. 56). För bedömningen av om ett deltagandebrott är förenligt med grundlagen är det emellertid nödvändigt att ta ställning till om det handlande som kriminaliseras faktiskt omfattas av grundlagsskyddet. Det är vid en sådan prövning inte rimligt att sträcka ut grundlagsskyddet på ett sätt som inte har varit avsett och som inte heller på annat sätt kan anses ha stöd i grundlagen. Uppsala universitet skriver bl.a. i sitt remissvar att Europarådet tidigare har kritiserat vissa auktoritära regimer för att ha landat i slutsatsen att terrorister inte har någon föreningsfrihet.

Ett sådant sätt att resonera är emellertid främmande för svensk rättstradition. Regeringen vill framhålla att ett deltagandebrott inte bör ta sikte på att förbjuda vissa personer eller grupper av personer från att sluta sig samman för att gemensamt verka för alla syften, oavsett vilka dessa syften är. Ett deltagandebrott bör i stället ta sikte på att förbjuda samtliga personer från att delta i verksamhet för vissa olovliga syften, i detta fall syftet att begå terroristbrottslighet eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Det ska särskilt betonas att det inte får finnas något som hindrar att den som vill ägna sig åt t.ex. social eller humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt, gör detta i organiserad form även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Detsamma gäller i förhållande till andra hjälporganisationer som är helt fristående i förhållande till en terroristorganisation. Det får inte heller finnas några begränsningar för enskilda att sluta sig samman för andra lovliga syften. Det straffvärda beteendet är just att verksamheten bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och att den stärker, främjar eller understöder organisationens förmåga. Man kan med andra ord uttrycka det på så sätt att verksamhet som i sig kan vara lovlig, inte nödvändigtvis är lovlig om den bedrivs inom ramen för en terroristorganisation på ett sätt som bidrar till organisationens förmåga att begå terroristbrottslighet och annan särskilt allvarlig brottslighet. En reglering som utformas på ett sådant sätt innebär enligt regeringens bedömning inte någon begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

Detta resonemang hänger samman med redogörelsen ovan 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. Den grundlagsskyddade föreningsfriheten, som syftar till att upprätthålla den fria åsiktsbildning som är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle, kan därför inte tolkas så att den skyddar handlande som är ägnat att stärka, främja eller understödja sammanslutningar som begår särskilt allvarlig brottslighet. Att kriminalisera sådant handlande kan antas vara en effektiv åtgärd för att motverka terrorism, och enligt regeringen finns det inte något annat tillräckligt värdefullt motstående intresse som begränsas genom en sådan reglering.

När det gäller föreningsfriheten i Europakonventionen framgår det av Europadomstolens praxis att föreningar ska tillåtas att verka endast så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.

Sammanfattningsvis anser regeringen därför att regeringsformens rättighetsreglering inte utgör hinder mot att införa ett förbud mot vissa former av deltagande i en terroristorganisationens verksamhet. Ett sådant förbud strider inte heller mot föreningsfriheten enligt Europakonventionen. Det är dock nödvändigt att förbudets omfattning och tillämpningsområde avgränsas väl. Till dessa avgränsningar återkommer regeringen i avsnitt 4.2.

4.1.3 Ett deltagandebrotts förenlighet med den internationella humanitära rätten

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)*, delar eller har ingen invändning mot promemorians bedömning. *Åklagarmyndigheten* instämmer i bedömningen att den internationella humanitära rätten inte utgör något hinder mot att införa ett deltagandebrott, men påtalar att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet kan finnas skäl att ytterligare klargöra förhållandet mellan krigsförbrytelser och terrorism och vilka brottskonkurrenssituationer som kan uppstå och hur de lämpligen kan lösas.

Försvarmakten uppmärksammar att det kan vara otillåtet enligt internationell humanitär rätt att straffa personer, som under en väpnad konflikt tillhandahåller sjukvård och annat humanitärt stöd till en terroristorganisation, för deltagande i en terroristorganisations verksamhet. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* saknar en tillräcklig konsekvensanalys av följderna för humanitära hjälpinsatser. *Röda korset* påtalar att handlingar, som under väpnade konflikter är tillåtna enligt den humanitära rätten, kriminaliseras. Detta är i sig inget ovanligt eller omöjligt, men lagförslagen riskerar att underminera de incitament som får väpnade grupper att följa den internationella humanitära rättens regler och att förbjuda handlingar som utgör skyldigheter enligt den humanitära rätten, såsom t.ex. sjukvård.

Skälen för regeringens bedömning

Internationell humanitär rätt

Den internationella humanitära rätten innehåller regler som är tillämpliga under väpnade konflikter, ockupation och neutralitet. Syftet med den är att i största möjliga utsträckning begränsa det lidande och de skador som en väpnad konflikt förorsakar såväl civila som stridande. Den humanitära rätten reglerar därför både vilka stridsmetoder och stridsmedel som de stridande parterna får använda samt vilket skydd som personer som inte deltar i fientligheterna har rätt till. Därutöver innehåller den regler om särskilt skydd för representanter för t.ex. Röda Korset och FN, som ofta är viktiga aktörer i arbetet med att lindra effekterna av en väpnad konflikt.

I syfte att förhindra allvarliga överträdelser av den humanitära rätten har det sedan lång tid tillbaka funnits ett regelverk som innebär att enskilda kan ådra sig ett straffrättsligt ansvar. I de fall det finns stöd för det i traktater, i nationell lagstiftning eller annars följer av internationell sedvanerätt kan enskilda lagföras för krigsförbrytelser. Alla överträdelser av den humanitära rätten utgör emellertid inte krigsförbrytelser enligt internationell rätt. Som utgångspunkt omfattar straffansvaret endast de mest allvarliga överträdelserna. Detta innebär emellertid inte att andra överträdelser av regelverket generellt sett är straffria. För en närmare beskrivning

av internationell humanitär rätt se propositionen Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (prop. 2013/14:146 s. 31–34).

Förhållandet till terrorismlagstiftningen

Att viss våldsanvändning är tillåten under väpnade konflikter innebär att gärningar som under fredstid skulle utgöra terroristbrott under vissa omständigheter skulle kunna vara accepterade under en väpnad konflikt, förutsatt att de inte riktar sig mot civila eller andra personer som är skyddade under den humanitära rätten. Sverige har som stat ett folkrättsligt ansvar för att den internationella humanitära rätten följs. Det är dessutom viktigt att motverka att stridandes incitament att följa den humanitära rätten minskar, eftersom detta skulle kunna leda till att civila i större utsträckning utsätts för angrepp. Samtidigt måste emellertid beaktas att terrorismen är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin och det fria utövandet av mänskliga rättigheter (se närmare avsnitt 4.1.1). Enligt regeringen får den internationella humanitära rätten i allt väsentligt anses förbjuda gärningar som kan utgöra terroristbrott och som riktar mot civila och andra skyddade personer.

Regeringen har tidigare konstaterat att såväl terroristbrottslagen som rekryteringslagen och finansieringslagen kan vara tillämpliga på gärningar som har ägt rum under en väpnad konflikt (prop. 2015/16:78 s. 19). 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 (prop. 2013/14:146 s. 224). Detta innebär att den internationella humanitära rätten inte heller utgör något hinder mot att införa en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation. En majoritet av remissinstanserna har ingen invändning mot denna bedömning.

Åklagarmyndigheten, Försvarmakten, Lunds universitet och Röda korset belyser den omständigheten att förhållandet mellan den internationella humanitära rätten, särskilt humanitär verksamhet, och ett deltagandebrott inte är okomplicerat, och att det kan uppstå situationer då ett deltagandebrott skulle kunna komma i konflikt med den internationella humanitära rätten. Regeringen återkommer i avsnitt 4.2.1 till den närmare avgränsningen av deltagandebrottet och vad denna avgränsning betyder för humanitär verksamhet som bedrivs inom ramen för en väpnad konflikt. Det bör dock redan här konstateras att det inte kan uteslutas att det i ett enskilt fall kan uppkomma en fråga om huruvida ett visst handlande under en väpnad konflikt utgör en tillåten stridshandling eller en överträdelse av förbudet mot deltagande i en terroristorganisation. Frågan får då, på sedvanligt sätt, lösas med ledning av tillämpliga regelverk, varvid det finns skäl att påminna om vikten av att upprätthålla respekten för den humanitära rätten och möjligheten att döma i konkurrens för terroristbrottslighet och brott enligt folkmordslagen.

Regeringen har gett Terroristbrottsutredningen i uppdrag att närmare analysera och ta ställning till om vissa grundläggande förutsättningar för

tillämpningen av de brott som i dag omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism bör komma till tydligare uttryck i lagstiftningen, t.ex. i förhållande till den internationella humanitära rätten.

4.2 Straffbestämmelsen om deltagandebrottet

4.2.1 Det ska vara förbjudet att delta i en terroristorganisations verksamhet

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

Med terroristorganisation ska avses en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Försök till deltagande i en terroristorganisations verksamhet ska straffbeläggas.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås inte att det ska framgå uttryckligen av lagtexten att deltagandet i verksamheten ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Attunda tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Domstolsverket* och *Ekobrottsmyndigheten*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. Även *Svea hovrätt* tillstyrker förslaget och pekar på vikten av att det är deltagande som syftar till att upprätthålla och stärka terroristorganisationer som kriminaliseras. Det är därför viktigt att straffbestämmelsen tillämpas med beaktande av de begränsningar som följer av regeringsformens fri- och rättighetsreglering. Enligt hovrätten bör den nämnda begränsningen av tillämpningsområdet kunna beskrivas närmare i författningskommentaren. *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslaget och framhåller att definitionen av en terroristorganisation möjligen kan förtydligas ytterligare och lagtexten göras mer lättöverskådlig med en hänvisning till definitionen av ”särskilt allvarlig brottslighet” i rekryteringslagen. Även *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*, som också tillstyrker förslaget, påpekar med hänsyn till legalitetsprincipen behovet av en hänvisning till definitionen av ”särskilt allvarlig brottslighet”. Enligt universitetet bör en hänvisning göras till definitionen av särskilt allvarlig brottslighet i finansieringslagen. *Säkerhetspolisen* gör bedömningen att det kommer att bli lättare att lagföra terroristbrottslighet, eftersom i princip alla former av deltagande i en terroristorganisation kriminaliseras. Myndigheten konstaterar dock att det är mycket svårt att inhämta rättssäker bevisning i ett land utan en fungerande rättsapparat. *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* framhåller att förslaget innehåller en tydlig definition av en terroristorganisation och utförliga förtydliganden av rekvisitet deltagande. Kravet på en rimligt tydlig

avgränsning av det straffbara området är därmed uppfyllt. *Myndigheten för press, radio och tv* konstaterar att förslaget berör tryck- och yttrandefriheten på så sätt att deltagandeaktiviteter i en terroristorganisation kan bestå i publicitet och informationshantering. Det straffbara deltagandet begränsas emellertid till ett mer kvalificerat deltagande som ingår som en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet. Med beaktande av detta och med hänsyn till ändamålet och de intressen som lagstiftningen är avsedd att skydda, anser myndigheten att den begränsning som kriminaliseringen medför får anses godtagbar.

Enligt *Justitiekanslern* kan den föreslagna straffbestämmelsen leda till bevissvårigheter som påverkar lagstiftningens effektivitet, men som också riskerar att skapa rättsosäkerhet. Det framstår t.ex. som oklart om en kvinna kan anses delta i en terroristorganisationens verksamhet enbart genom att ta hand om sina barn. Sammantaget ger den föreslagna bestämmelsen ett minst sagt mycket stort utrymme för tolkning. Justitiekanslern pekar vidare på att det är oklart hur undantaget för ringa brott förhåller sig till kriminaliseringen av försök till deltagandebrottet; det är t.ex. oklart varför det i promemorian anses mindre straffvärt att delta i gemensamma måltider på plats hos en terroristorganisation än att bege sig till en terroristorganisation för att ansluta sig men väl på plats få besked om att man inte är välkommen i organisationen. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* påtalar att det kommer att finnas situationer där det kommer att vara utomordentligt svårbedömt om den verksamhet som en viss person deltagit i ska anses vara att delta i en terroristorganisation. Själva definitionen av en terroristorganisation kommer också att orsaka bekymmer, särskilt när det handlar om mindre och inte särskilt kända grupperingar. Universitetet förespråkar därför att det ska krävas en koppling mellan deltagandegärningarna och sådan verksamhet som verkligen kan karaktäriseras som terrorismverksamhet, i vart fall bör detta göras genom välavvägda förarbetsuttalanden. Även *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* anför att flera av de begrepp som förekommer i promemorians lagförslag är anmärkningsvärt vaga. Enligt universitetet är det så oklart vad som avses med begreppen ”deltagande”, ”verksamhet” och ”terroristorganisation” att det måste betraktas som stridande mot den straffrättsliga legalitetsprincipen. *Sveriges advokatsamfund* pekar på den omständigheten att ”särskilt allvarlig brottslighet” definieras på olika sätt i finansieringslagen respektive rekryteringslagen, och att detta skapar en inte obetydlig begreppsförvirring och tillämpningsproblematik. Advokatsamfundet konstaterar vidare att definitionerna av såväl terroristorganisation som deltagande är otydliga och att de riskerar att skapa tillämpningsproblem. Inte minst gäller detta när det handlar om det undantag som görs för fristående och opartiska organisationer som t.ex. Röda korset och Läkare utan gränser. Enligt Advokatsamfundet är detta undantag svår-tillämpat och i uppenbar strid med lagtexten. Det bör vidare förtydligas hur definitionen av en terroristorganisation förhåller sig till de olika sanktionslistor som förekommer. *Civil Rights Defenders* tillstyrker att det införs en definition av en terroristorganisation. Organisationen avstyrker dock en kriminalisering av deltagande i en sådan organisation, eftersom flera av de handlingar som föreslås bli kriminaliserade befinner sig i den yttersta periferin i förhållande till terrorismverksamhet och en kriminalisering därför riskerar att bli oproportionerlig och stå i strid med Sveriges

internationella överenskommelser. *Svenska Journalistförbundet* anför att förslagen är ett försök att läka bevissvårigheter, men att det sker genom att kriminalisera handlingar som i sig inte kan anses kriminella. Ett särskilt problem som Journalistförbundet lyfter är frågan om hur journalister som verkar i dessa miljöer ska kunna utföra journalistiskt arbete utan att riskera att omfattas av det straffbara området. *Bonnier Broadcasting AB* väcker liknande frågeställningar.

Skälen för regeringens förslag

Vad avses med en terroristorganisation?

Det finns ett behov av att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. För att kunna avgöra var gränsen för det straffbara området bör gå, är det nödvändigt att klargöra vad som avses med en terroristorganisation.

I terrorismdirektivet definieras 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 har 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 (artikel 2.3).

Regeringen har emellertid tidigare gjort bedömningen att det saknas skäl att införa en legaldefinition av begreppen terrorist och terroristorganisation och har inte heller ansett att begreppen skulle användas i lagtext (prop. 2015/16:78 s. 50). Med hänsyn till att det nu är fråga om att kriminalisera vissa former av deltagande i en terroristorganisationens verksamhet talar såväl rättssäkerheten som förutsebarheten för att en tydlig definition av vad som avses bör införas i lag. Flertalet remissinstanser instämmer i den bedömningen. Det slags organisationer som det ska vara förbjudet att delta i kommer att behöva omnämnas i flera paragrafer i lagen. Såväl tydlighets-skäl som behovet av att inte i onödan belasta lagtexten med otympliga omskrivningar talar därför för att en definition av vad som avses med en terroristorganisation bör införas i lag.

Utgångspunkten när man ska definiera en terroristorganisation är dels vilken typ av organisation eller gruppering som avses, dels vilken slags kriminell verksamhet som avses.

När straffansvaret för finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation infördes i 3 § första stycket 2 finansieringslagen, 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. Ett på så sätt utformat straffansvar ansågs därför inte stå i konflikt med legalitetsprincipen (prop. 2015/16:78 s. 49).

För att avgränsa vilka personer som omfattas i den grupp av personer som omnämns i de nyss nämnda förarbetena, används alltså i finansieringslagen begreppet ”en sammanslutning av personer”. I samband med att det infördes ett straffansvar för underlåtenhet att förhindra brott för ledande personer inom en sammanslutning uttalade regeringen att begreppet sammanslutning enligt gängse språkbruk får anses omfatta såväl olika former av juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk (prop. 2015/16:113 s. 54). En terroristorganisation kan vara komponerad på en mängd olika sätt och det är nödvändigt för att regleringen ska bli effektiv att det straffbara området avgränsas så att man kommer åt alla straffvärda terroristgrupperingar. Sammanslutning i betydelsen mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk – dvs. i den betydelse som begreppet redan förekommer i motsvarande lagstiftning – är enligt regeringen den beskrivning som bäst passar in på den typ av terroristgruppering som man vill komma åt. En sådan definition utesluter inte heller att sammanslutningen verkar i form av en juridisk person.

När det gäller den kriminella verksamhet som sammanslutningen ska ägna sig åt för att det ska vara fråga om en terroristorganisation, anges i finansieringslagen att det ska vara fråga om särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (3 § första stycket 2 finansieringslagen). Särskilt allvarlig brottslighet får numera anses vara en vedertagen definition och det är just sådana handlingar som en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation syftar till att komma åt. Definitionen används dessutom redan i rekryteringslagen (se närmare avsnitt 4.1.1), med i huvudsak samma innebörd som i finansieringslagen. Den kriminella verksamheten bör därför definieras på samma sätt som den beskrivs i dessa lagar. Att använda samma begrepp och definitioner i den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet bör dessutom kunna bidra till en mer överskådlig reglering. *Åklagarmyndigheten* och *Stockholms universitet* förordar att definitionen av en terroristorganisation kompletteras med en hänvisning till definitionen av särskilt allvarlig brottslighet i antingen finansieringslagen eller rekryteringslagen. Enligt regeringen är det emellertid inte nödvändigt med en sådan hänvisning. I 2 § rekryteringslagen anges att ”Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag...”. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet framgår alltså redan med tillräcklig tydlighet i rekryteringslagen, den lag i vilken den nya straffbestämmelsen föreslås placeras (se avsnitt 4.2.3).

Några remissinstanser, såsom *Uppsala* och *Lunds universitet* samt *Advokatsamfundet*, påpekar att den föreslagna definitionen kan leda till inte obetydliga tillämpnings- och avgränsningsproblem. Flera andra remissinstanser, såsom *Umeå universitet*, är emellertid positiva till den föreslagna definitionen. Även om det i vissa fall är uppenbart att det handlar om en terroristorganisation (såsom i fråga om t.ex. Daesh och Boko Haram), är det enligt regeringen ofrånkomligt att man i andra fall kan ställas inför svåra gränsdragningar när det handlar om att bedöma om en viss sammanslutning är en terroristorganisation eller inte. Det kan vara fallet i fråga om sammanslutningar inom vilka det bedrivs såväl terroristbrottslighet som t.ex. politisk verksamhet. Är det fråga om klart avskiljbara verksamheter kan det vara naturligt att betrakta enbart den del av

verksamheten inom vilken terroristbrottslighet begås som en terroristorganisation. Den politiska grenen i sådan verksamhet kan då vara att betrakta som en separat sammanslutning. Ett sådant betraktelsesätt används redan i dag i bl.a. vissa s.k. sanktionslistor (se vidare nedan) där det förekommer att enbart en militär gren av en sammanslutning är upptagen på listan. Om verksamheterna är integrerade i varandra är det emellertid svårare att betrakta dem som separata verksamheter. Organisationen kan då i stället i sin helhet vara att betrakta som en terroristorganisation.

Svårigheterna att i vissa fall bedöma om en organisation är en terroristorganisation hindrar emellertid inte att det införs en definition av en terroristorganisation. Tvärtom syftar en definition till att så tydligt som möjligt dra upp gränserna för det straffbara området och enligt regeringen klargör den föreslagna definitionen på ett ändamålsenligt sätt vilka sammanslutningar det ska vara straffbart att delta i. Den föreslagna definitionen är alltså väl ägnad att bidra till en ökad rättssäkerhet och förutsebarhet.

Med anledning av kritiken från några remissinstanser om att promemorian enbart fokuserar på extremistiska islamistiska organisationer (se närmare avsnitt 4.1.1), finns det skäl att betona att den föreslagna definitionen av en terroristorganisation inte på något sätt begränsar tillämpningsområdet till organisationer med särskilda ideologiska eller religiösa inriktningar. Definitionen träffar alla sammanslutningar som ägnar sig åt terroristbrottslighet eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Att en sammanslutning förekommer på EU:s eller FN:s sanktionslistor är en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en terroristorganisation. Det är dock inte en omständighet som är vare sig nödvändig eller i alla situationer tillräcklig för att man ska kunna dra den slutsatsen (jfr prop. 2015/16:78 s. 67–68).

Sammanfattningsvis bör en terroristorganisation i lag definieras som en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. En sådan definition får i allt väsentligt också anses vara liktydig med definitionen av en terroristgrupp i terrorismdirektivet.

Det ska vara straffbart att delta i en terroristorganisations verksamhet

I avsnitt 4.1.1 gör regeringen bedömningen att handlande som understöder, stärker eller främjar en terroristorganisations förmåga bör vara straffbart.

Utgångspunkten bör alltså enligt regeringen vara att alla former av stöd, oavsett om det handlar om materiellt bistånd eller bistånd i form av deltagande i verksamheten, får anses främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Materiellt bistånd är i dag kriminaliserat genom förbudet mot att finansiera en terrorist eller en terroristorganisation. Även annat bistånd i form av deltagande kan emellertid, även om deltagandet i det enskilda fallet inte främjar organisationens terrorismverksamhet, bidra till att upprätthålla organisationen. Frågan är emellertid hur en sådan kriminalisering ska uttryckas för att på ett godtagbart sätt avgränsa det straffbara området. Det är nödvändigt att tydligt ange vilket deltagande i en terroristorganisation som ska vara straffbart. En sådan precisering behövs för att lagstiftningen ska uppfylla de krav som legalitetsprincipen

ställer på straffrättslig lagstiftning i fråga om tydlighet och förutsebarhet. Som utvecklas i avsnitt 4.1.2 är det dessutom nödvändigt att tillämpningsområdet avgränsas så att lagstiftningen inte riskerar att hamna i konflikt med regeringsformen eller Europakonventionens reglering av föreningsfriheten.

En kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar finns i ett fall i dag och har i andra sammanhang övervägts tidigare. I straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet är det deltagandet i en olovlig sammanslutning som är kriminaliserat (18 kap. 4 § brottsbalken). Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. övervägde en ny straffbestämmelse i 23 kap. brottsbalken om ansvar för bl.a. främjande av brottslig verksamhet. Den brottsliga handlingen, alltså främjandet, beskrevs som att lämna ekonomiskt bidrag, upplåta hus, del av hus eller mark eller lämna annat liknande stöd till en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer (Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd, SOU 2000:88 s. 180). Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism har föreslagit att det ska vara straffbart att, utan att det utgör sjukvård eller sjuvård, delta i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands och därigenom bidra till, underlätta eller annars medverka till att en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet kan delta i konflikten. Enligt förslaget skulle det alltså vara straffbart att delta i en väpnad konflikt på ett sätt som främjar en terroristorganisations förmåga att delta i konflikten (SOU 2016:40 s. 206–208).

När det gäller olovlig kårverksamhet kan varje deltagare i sammanslutningen straffas. Enligt promemorian skulle emellertid det straffbara området bli för vidsträckt med en sådan konstruktion när det gäller deltagande i en terroristorganisation. Enligt Svenska Akademiens ordbok betyder att delta att ”medverka som en av flera parter i viss kollektiv aktivitet; från att vara närvarande till att handla aktivt”. I andra straffrättsliga sammanhang har begreppet deltagande också getts en sådan bred innebörd, se propositionen En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet (prop. 2017/18:177 s. 31). Att enbart använda ordet delta för att beskriva den brottsliga handlingen skulle med ett sådant synsätt innebära att man straffbelägger ett deltagande som enbart består i närvaro hos en terroristorganisation. Det skulle kunna handla om att vara närvarande på en plats där organisationen befinner sig eller verkar eller vid ett evenemang anordnat av en sådan organisation.

En sådan vidsträckt kriminalisering är enligt regeringen inte lämplig utifrån de utgångspunkter som har beskrivits ovan. Straffbestämmelsen bör i stället begränsas till att omfatta sådant aktivt deltagande som får anses bidra till att upprätthålla terroristorganisationens verksamhet. På så sätt blir lagstiftningen tydligt avgränsad till aktiva och straffvärda handlingar.

För att markera att det är den typen av aktivt deltagande som avses och för att tydligt avgränsa det straffbara området, föreslår regeringen att det straffbara området begränsas till att omfatta den som deltar i en terroristorganisations verksamhet. Att vara verksam betyder enligt Svenska Akademiens ordlista att vara aktiv. Verksamhet betyder enligt Svenska Akademiens ordbok ”det att vara i arbete”. Med uttrycket delta i verksamhet

måste således förstås ett deltagande som tar sig uttryck i någon form av aktivitet, dvs. ett deltagande som är mer kvalificerat och straffvärt än att endast befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation eller närvara vid ett evenemang anordnat av 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. I mindre sammanslutningar, eller terroristceller, torde verksamheten många gånger vara inriktad på planering och förberedelse av attacker, men även annan verksamhet kan förekomma. Det kan t.ex. röra sig om sådant som informationshantering, utbildning, värvning, publicitet eller insamling av pengar.

När det gäller större terroristorganisationer kan exempel på vad som kan utgöra ett straffbart handlande hämtas från ett avgörande från Norges Högsta domstol (se promemorian s. 71–75). Ett deltagande hade där bestått i att den tilltalade hade uppehållit sig i Syrien tillsammans med personer knutna till en terroristorganisation, 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 (Høyesteretts dom den 28 juni 2016, mål nr HR-2016-1422-A).

Av rapporter från Europol framgår att kvinnors deltagande i terroristorganisationer många gånger kan skilja sig från mäns deltagande. Det kan t.ex. handla om att utbilda barn i terroristorganisationens ideologi. Kvinnor sägs vidare ha en aktiv roll inom hälsovården men utbildas också i vapenhantering och deltar i s.k. helkvinliga styrkor (Europol, European union terrorism situation and trend report 2016 och 2017).

Att utbilda barn i terroristorganisationens ideologi är enligt regeringen ett exempel på ett slags handlande som stärker, främjar eller understöder terroristorganisationens förmåga. Att enbart ta hand om barn inom familjen, som *Justitiekanslern* efterfrågar om det ska vara straffbart, bör dock som utgångspunkt inte vara straffbart. Ett sådant handlande kan visserligen indirekt främja en terroristorganisation genom att den andra föräldern kan ägna sig helhjärtat åt terroristorganisationen, men det kan inte typiskt sett anses främja en terroristorganisation att ta hand om barn inom den egna familjen.

För att det ska röra sig om ett deltagande i en viss terroristorganisationens verksamhet i den mening som avses här bör det finnas en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen. I promemorian uttrycks detta på så sätt att deltagandet ska ingå som en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet. Så är fallet om någon agerar på uppdrag av en terroristorganisation eller ställer sig under organisationens ledning. Det kan ske genom att delta i aktiviteter som anordnas av en terroristorganisation såsom att sätta upp läger eller vårda utrustning, men också genom att ansluta sig till terroristorganisationen från distans, t.ex. från Sverige. Deltagande kan självfallet också avse en terroristorganisation som existerar och verkar endast i Sverige.

Flera remissinstanser ställer sig bakom den precisering till aktivt deltagande i terroristorganisationens verksamhet som görs i promemorian. *Myndigheten för press, radio och tv* instämmer i att den begränsning av

det straffbara området som förordas får anses godtagbar. Det är emellertid också flera remissinstanser, t.ex. *Uppsala* och *Lunds universitet*, *Advokatsamfundet* och *Civil Rights Defenders*, som förutspår stora tillämpningsproblem. Kritiken bottnar i att det finns många olika former av aktivt deltagande där det på goda grunder kan ifrågasättas om handlandet verkligen understöder, stärker eller främjar terroristorganisationens förmåga. Det rör sig t.ex. om olika former av humanitär eller journalistisk verksamhet, men också om verksamhet som att sätta upp läger, ordna möteslokaler och laga mat. Enligt regeringen är mycket av sådan verksamhet som tas upp av remissinstanserna sådant som rimligen bör betraktas som straffbart deltagande i en terroristorganisation. Det får, enligt regeringen, anses stärka, främja eller understödja terroristorganisationen att för dess räkning sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat, ansvara för transporter, etc. Med viss annan typ av verksamhet kan det emellertid vara svårare att avgöra om deltagandet är sådant att det påverkar terroristorganisationen på ett sådant sätt att verksamheten kan anses straffvärd. Frågan om hur man bör se på humanitär verksamhet utvecklas under nästa rubrik. Därutöver finns det, bl.a. med anledning av *Journalistförbundets* och *Bonnier Broadcastings AB:s* påpekanden, skäl att säga något om hur man bör se på journalistisk verksamhet. Enligt regeringen är det angeläget att den föreslagna kriminaliseringen inte begränsar möjligheterna att bedriva granskande journalistik. En sådan journalistisk verksamhet kan knappast heller sägas stärka, främja eller understödja en terroristorganisation. Detta måste anses gälla även om det som ett led i den journalistiska verksamheten ingår vissa deltagandehandlingar i terroristorganisationens verksamhet. Sådana deltagandehandlingar kan emellertid aldrig tillåtas gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att utföra det journalistiska uppdraget, t.ex. bör det aldrig kunna vara tillåtet att hantera vapen eller utföra misshandel i organisationens namn. Det är vidare viktigt att påpeka att det aldrig kan vara tillåtet att delta i terroristorganisationens verksamhet genom att bedriva journalistisk verksamhet till stöd för densamma.

Beskrivningen ovan visar att det, även med ett krav på ett deltagande i en terroristorganisationens verksamhet, kommer att uppstå gränsdragningsfrågor där det är svårt att avgöra om deltagandet har varit tillräckligt för att träffas av det straffbara området. *Justitiekanslern* invänder att den föreslagna bestämmelsen ger ett mycket stort utrymme för olika tolkningar. Andra remissinstanser, såsom *Svea hovrätt* och *Uppsala universitet*, pekar på vikten av att den närmare avgränsningen av det straffbara området preciseras i t.ex. författningskommentaren. Det kan handla om att tydliggöra att ett straffbart deltagande ska syfta till att upprätthålla och stärka terroristorganisationer, eller att deltagandegärningarna ska vara sådana att de verkligen kan karaktäriseras som terrorismverksamhet. Även promemorian förutsätter att deltagandet, för att vara straffbart, ska vara sådant att det får anses bidra till att främja, stärka eller upprätthålla terroristorganisationen. Det är enligt regeringen fråga om en viktig avgränsning av det straffbara området som klargör vilka krav som bör ställas på deltagandet i terroristorganisationens verksamhet för att det ska vara straffbart. Enligt regeringens mening bör detta framgå direkt av lagtexten. Starka rättssäkerhetsskäl talar för en sådan ordning. Genom en sådan precisering blir det också tydligare att regleringen inte inkräktar på föreningsfriheten enligt regeringsformen eller Europakonventionen.

Enligt regeringen bör det således uttryckligen anges i lagtexten att det är ett sådant deltagande i en terroristorganisationens verksamhet som är ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation som är straffbart. Att deltagandet ska vara "ägnat att" främja, stärka eller understödja terroristorganisationen innebär inte att åklagaren behöver visa något visst syfte med deltagandet eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom deltagandet har främjats, stärkts eller understötts. Deltagandet i verksamheten ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till terroristorganisationen på ett sådant sätt. Det handlar alltså om att göra en slags genomsnittlig bedömning av om ett handlande kan anses innebära en risk för att en terroristorganisation främjas, stärks eller understöds, jfr Integritet och straffskydd (SOU 2016:7 s. 195–197).

Genom den avgränsning som föreslås blir det enligt regeringen tydligare att det kan finnas deltagande i en terroristorganisationens verksamhet som inte träffas av det straffbara området. Utrymmet för att delta i en terroristorganisationens verksamhet utan att detta är straffbart bör dock vara mycket begränsat. I stort sett allt aktivt deltagande i en terroristorganisationens verksamhet får anses vara ägnat att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Man kan dock tänka sig särskilda situationer då så inte är fallet. Det handlande som med den föreslagna avgränsningen kan falla utanför det straffbara området är sådant handlande som visserligen bedrivs inom ramen för en terroristorganisation men som uppenbart går ut på annat än att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Det kan handla om t.ex. humanitär verksamhet där den enda möjligheten att lindra civilbefolkningens lidande är att göra detta inom ramen för terroristorganisationen eller journalistisk verksamhet eller vissa familjeangelägenheter. I detta sammanhang bör även uppmärksammas den internationella humanitära rättens särskilda skydd för sjuk- och sjuvård under en väpnad konflikt (se närmare avsnitt 4.1.3).

För straffansvar bör det i subjektivt hänseende krävas uppsåt. Det innebär att det ska finnas åtminstone ett likgiltighetsuppsåt till de omständigheter som gör att det är fråga om en terroristorganisation och som innebär ett deltagande i verksamheten. När det gäller brottsrekvisitet att deltagandet ska ha varit ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen, innebär uppsåtskravet att gärningsmannen ska ha känt till de faktiska omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att handlingen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Däremot bör det inte krävas att det har funnits något syfte att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen i det enskilda fallet.

Humanitär verksamhet inom ramen för en terroristorganisation

Det förhållandet att deltagandet ska ingå som en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet för att vara straffbart, innebär inte att deltagandet måste ta sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Det förekommer att vissa terroristorganisationer också bedriver humanitärt arbete, t.ex. i syfte att vinna förtroende och värva medlemmar i de områden där de verkar. Om det är ett av syftena med verksamheten, får det många gånger anses bidra till att understödja, stärka eller främja organisationen.

Genom att bedriva humanitärt arbete inom ramen för en terroristorganisation kan terroristorganisationen tillåtas att växa och verka. Som redogörs för i avsnitt 4.1.2 kan verksamhet som på ett sådant sätt bidrar till terrorism inte anses tillåten. Det bör inte heller vara tillåtet att delta i andra delar av verksamheten som inte direkt tar sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, då ett sådant deltagande riskerar att bidra till att upprätthålla och stärka den verksamhet som är direkt inriktad på att begå terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Genom att stärka den verksamheten främjas, stärks eller understöds terroristorganisationen. Denna bedömning överensstämmer med den bedömning som regeringen gjorde i samband med utvidgningen av finansieringsbrottet (prop. 2015/16:78 s. 52–53).

Däremot är det viktigt att poängtera att den föreslagna straffbestämmelsen inte på något sätt begränsar möjligheterna att bedriva humanitär verksamhet inom ramen för opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt (jfr skäl 38 i terrorismdirektivet). Det följer av att det straffbara området föreslås vara avgränsat till sådana aktiviteter som kan ses som ett deltagande i terroristorganisationens verksamhet. Detta innebär att straffbestämmelsen inte blir tillämplig på det arbete som bedrivs av humanitära organisationer som Röda Korset, Läkare utan gränser och andra opartiska organisationer. Detsamma gäller i fråga om andra hjälporganisationer som är helt fristående i förhållande till en terroristorganisation. Den humanitära verksamhet som sådana organisationer bedriver innebär inte att organisationerna 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 terroristorganisationens villkor. Inte heller i en sådan situation bör straffbestämmelsen hindra en humanitär organisation, vare sig den är lokal eller internationell, från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen.

I avsnitt 4.1.2 görs bedömningen att det i och för sig är möjligt att införa en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisationens verksamhet utan att regeringsformens rättighetsreglering begränsas eller föreningsfriheten enligt Europakonventionen överträds, men att en förutsättning för detta är att bestämmelsens omfattning och tillämpningsområde avgränsas väl. Den utformning av straffbestämmelsen som redovisas i detta avsnitt är, som redan har konstaterats, enligt regeringen sådan att den är förenlig med såväl den grundlagsskyddade föreningsfriheten som föreningsfriheten såsom den skyddas i Europakonventionen.

Försök till deltagandebrottet ska vara straffbart

I avsnitt 6 föreslår regeringen att offentlig uppmaning, rekrytering, finansiering och resa ska vara straffbart i förhållande till brottet deltagande i en terroristorganisationens verksamhet. Det innebär att ett antal specifika brott som har karaktären av förstadier och medverkansformer till deltag-

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

Enligt regeringen är det rimligt att den som genom råd eller dåd främjar att någon annan gör sig skyldig till ett deltagandebrott träffas av ett medhjälpsansvar. På samma sätt bör den som förmår någon annan att begå ett deltagandebrott, dömas för anstiftan av brott. Det finns därför inte skäl att undanta deltagandebrottet från medhjälps- eller anstiftansansvar.

Skälen för en kriminalisering är starkare ju närmare en kränkning av skyddsintresset som ett visst beteende står. En kriminalisering av förstadier till brott bör därför förbehållas brott av visst allvar. 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 (se avsnitt 4.2.2). Det innebär att brottets abstrakta straffvärde, även när det gäller brott av normalgraden, är sådant att en kriminalisering av förstadier till brottet i och för sig framstår som rimlig. Det handlar dessutom om ett brott som det är angeläget att motverka, eftersom det syftar till att understödja, stärka eller främja en terroristorganisations förmåga. Att motverka sådana organisationer är särskilt viktigt eftersom deras verksamhet riktas mot mycket högt värderade skyddsintressen. Det är inte heller oväsentligt att försök till finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation är straffbelagt enligt 4 § finansieringslagen. Detta brott har samma straffskala som föreslås för deltagandebrottet. Det är rimligt att straffansvaret även i övrigt är detsamma när någon försöker stödja en terroristorganisation såväl ekonomiskt som genom sitt aktiva deltagande.

Genom förslagen 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 (se närmare avsnitt 6). Genom att straffbelägga offentlig uppmaning och rekrytering i förhållande till deltagandebrottet straffbeläggs handlingar som i vissa fall dels skulle kunna träffas av medverkansansvar i form av anstiftan, dels skulle kunna utgöra stämpling till brott. Genom att straffbelägga finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet straffbeläggs vidare 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 delta i en terroristorganisations verksamhet för att väl på plats få besked om att han eller hon inte är välkommen i organisationen. Det går emellertid att föreställa sig även andra situationer där någon försöker delta i en terroristorganisations verksamhet men av olika skäl inte lyckas. Det

kan t.ex. handla om en person som här i landet försöker delta i en terroristorganisations verksamhet.

Justitiekanslern ifrågasätter om det inte leder till orimliga resultat att göra undantag för ringa fall samtidigt som försök till deltagandebrottet kriminaliseras. Enligt regeringen kan det emellertid finnas klart straffvärda försöks gärningar samtidigt som det kan finnas skäl att göra undantag för ringa fall (se närmare under nästa rubrik). Försök till gärningar som om de hade fullbordats skulle ha varit att betrakta som ringa fall bör emellertid inte omfattas av det straffbara området.

Regeringen ansluter sig sammanfattningsvis till den bedömning som görs i promemorian om att det, med beaktande av förslagen i avsnitt 6 att kriminalisera offentlig uppmaning, rekrytering och finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet, saknas skäl att kriminalisera förberedelse och stämpling till deltagandebrottet. Som framgår kan man däremot föreställa sig straffvärda situationer av försök till deltagandebrottet som inte träffas av det i övrigt straffbara området. Det finns därför skäl att kriminalisera försök till deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

Det ska inte dömas till ansvar i ringa fall

Straffansvaret för terrorismrelaterade gärningar är långtgående och kan inträda på ett tidigt stadium (se närmare avsnitt 4.1.1). Det är emellertid viktigt att straffansvaret enbart träffar straffvärda gärningar. För att kriminaliseringen inte ska träffa mer perifera företeelser och för att undvika orimliga resultat finns det i finansieringslagen och rekryteringslagen undantag för ringa fall. I finansieringslagen anges endast att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall (3 och 3 a §§). I rekryteringslagen exemplifieras däremot vad som avses med ringa fall. Ansvar för brott 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 (7 §).

Deltagandebrottet är av en delvis annan karaktär och har ett vidare skyddsintresse än annan brottslighet med anknytning till terrorism. Samma sakskaal för att undanta ringa fall från straffansvar gör sig dock gällande även här. Det bör också beaktas att det är fråga om en ny typ av kriminalisering som träffar en mängd olika gärningar och det krävs inte 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 vilka situationer som bör undantas från det straffbara området. Detta talar för att ha en exemplifierande uppräknin g i lagen. En annan omständighet som talar för att ha en exemplifierande uppräknin g är att en sådan redan finns i rekryteringslagen. Såväl systematiska som sakliga skäl talar alltså för en sådan ordning.

Straffansvaret för deltagande i en terroristorganisation förutsätter inte att ett terroristbrott ska begås. Undantaget för ringa fall som tar sikte på gärningar där faran för att gärningen ska leda till särskilt allvarlig brottslighet har varit obetydlig är således inte relevant för deltagandebrottet. Undantaget för ringa fall bör därför i första hand inriktas på fall där deltagandet har varit av obetydligt slag och där gärningen i endast obetydlig utsträckning får anses ha varit ägnad att stärka, främja eller understödja

terroristorganisationen. Vidare finns det skäl att från straffansvar undanta fall där gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. Detta överensstämmer med vad som gäller för övriga brott i rekryteringslagen.

I författningskommentaren ges exempel på vad som kan utgöra ringa fall. Den närmare omfattningen av undantaget får emellertid bestämmas i praxis.

4.2.2 Straffskalor och påföljdsval

Regeringens förslag: Straffet för deltagande i en terroristorganisationens verksamhet 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 gärningsmannen har tagit 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.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Attunda tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt* och *Polismyndigheten*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. *Åklagarmyndigheten* påtalar att frågor om lämpliga straffskalor och kvalifikationsgrunder för grovt brott är högst angelägna för att få till stånd en så effektiv och ändamålsenlig tillämpning som möjligt av straffbestämmelserna. I avvaktan på Terroristbrottsutredningens förslag finner myndigheten emellertid inte anledning att gå in närmare på dessa frågor. *Svea hovrätt* framför en liknande ståndpunkt.

Enligt *Justitiekanslern* är det ett anmärkningsvärt avsteg från gällande rättsstatliga principer att låta döma en person till ett strängare straff endast på grund av vem han eller hon är eller på grund av personliga egenskaper som eventuellt skulle kunna komma att påverka andras handlingar. Påpekandet görs med anledning av att ett brott av särskilt farlig art i promemorian exemplifieras med att en religiös ledare genom sin status har fått många andra personer att ansluta sig till organisationen.

Skälen för regeringens förslag

Deltagandebrott av normalgraden

Straffskalan för terroristbrott är fängelse i lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt är straffet fängelse i lägst två år och högst sex år. För samtliga brott av normalgraden enligt rekryteringslagen och finansieringslagen är straffskalan fängelse i högst två år.

Som konstateras ovan träffas många deltagandegärningar i dag av straffansvaret för gärningarna i rekryteringslagen. Det är angeläget att påpeka att deltagande i en terroristorganisationens verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen har ett förhållandevis högt straffvärde. Det är fråga om brottslighet som kan orsaka allvarlig skada för sådana intressen som särskilt bör värnas i ett

demokratiskt samhälle. Enligt regeringen kan det ifrågasättas om de befintliga straffskalorna på terrorismområdet i alla delar speglar brottnens allvar. Terroristbrottsutredningen har därför, genom tilläggsdirektiv den 21 mars 2018, fått i uppdrag att, utöver vad som redan följer av de ursprungliga direktiven, särskilt överväga och föreslå förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism, i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå (dir. 2018:21). Straffskalornas utformning bör övervägas samlat.

Enligt regeringen finns det sammantaget skäl för att nu låta straffskalan för deltagandebrottet vara densamma som för brotten i finansieringslagen och rekryteringslagen. Straffskalan föreslås därför vara fängelse i högst två år. Omständigheter som bör kunna vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken terroristorganisation det rör sig om, vilka uppgifter som har utförts, varaktigheten av deltagandet och deltagarens roll i organisationen. Eftersom dessa omständigheter kan skilja sig mycket åt, kan också straffvärdet för ett deltagandebrott variera i avsevärd utsträckning. Hela straffskalan bör därför i möjligaste mån utnyttjas.

Att delta i en terroristorganisations verksamhet utgör, enligt regeringen, brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller den tidigare brottsligheten skulle motivera det. Liksom i andra fall måste styrkan i fängelsepresumtionen bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet (jfr prop. 2015/16:78 s. 39).

En särskild straffskala för grova brott

I både finansieringslagen och rekryteringslagen finns det, med undantag för brott som avser resa i terrorismsyfte eller finansiering av en sådan resa, en särskild straffskala för grovt brott. 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 det 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 har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art. Terroristbrottsutredningen har fått i uppdrag att ta ställning till hur kvalifikationsgrunderna för grova brott bör utformas.

Som framgår i avsnitt 4.2.1 kan deltagande i en terroristorganisations verksamhet ske på många olika sätt. Det bidrar till att stärka 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, som anges i promemorian, förutsättningar för att försvårande omständigheter ska få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Uttryckliga kvalifikationsgrunder ger också ökad förutsebarhet och bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen, vilket leder till en ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Det finns därför skäl att, liksom vid andra grova brott med anknytning till terrorism, ange exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt.

Till skillnad från de flesta andra brott med anknytning till terrorism, tar deltagandebrottet inte sikte på terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Det är i stället det deltagande i verksamheten som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen som straffbeläggs. Det är därför delvis andra omständigheter än de som kvalificerar befintlig terroristbrottslighet som grov som bör få genomslag vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt.

Regeringen delar promemorians bedömning att de omständigheter som särskilt bör beaktas är dels det sätt på vilket en person har deltagit i organisationen, dels vilken terroristorganisation det har varit fråga om.

När det gäller deltagandet i verksamheten bör det vara en försvårande omständighet att man har tagit en central roll i organisationen. Den som tar en sådan roll har större möjlighet att påverka vad som händer och planeras i terroristorganisationen och hur organisationen utvecklas. Det finns därför anledning att se särskilt allvarligt på ett sådant deltagande. Kvalifikationsgrunden bör således beskrivas så att den omfattar personer som tar en central roll inom terroristorganisationen. En annan omständighet som bör få genomslag är om deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till terroristorganisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet. Det kan finnas personer med särskilda kunskaper, t.ex. när det gäller hantering av modern informationsteknologi, vapen eller konstruktion av explosiva anordningar, som därigenom på ett påtagligt sätt bidrar till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet. Båda de nu föreslagna kvalifikationsgrunderna kan sägas ta sikte på omständigheter som gör att brottet måste anses särskilt farligt.

Vilken terroristorganisation personen har deltagit i är också en omständighet som bör kunna få betydelse vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt. En terroristorganisation som vid upprepade tillfällen har begått terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för människoliv eller för egendom av särskild betydelse, måste anses särskilt farlig. Att delta i en sådan terroristorganisation måste anses vara försvårande. Det bör därför anges att det, vid en bedömning av om brottet är grovt, särskilt ska beaktas om brottet har varit av särskilt farlig art. Även andra omständigheter än vilken terroristorganisation det har varit fråga om bör emellertid kunna göra att deltagandebrottet bedöms vara av särskilt farlig art. Regeringen instämmer emellertid i *Justitiekanslerns* påpekande om att enbart en persons status inte bör medföra att ett brott betraktas vara av särskilt farlig art. Om en person däremot utnyttjar sin status genom att t.ex. värva medlemmar till organisationen kan det göra att gärningen bör betraktas som grov på den grund att personen får anses inta en central roll i organisationen.

Sammanfattningsvis bör vid bedömningen av om ett deltagandebrott är grovt särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit 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.

Straffet för det grova deltagandebrottet föreslås vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. De föreslagna straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott överlappar varandra med arton månader. De överlappande delarna av straffskalorna bör kunna användas när en straffvärdehöjande omständighet inte påverkar gradindelningen. Att det har funnits ett sådant överskjutande uppsåt som anges i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken eller att det rör sig om återfall enligt 29 kap. 4 § brottsbalken är exempel på omständigheter som påverkar straffvärdet och straffmätningen 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 normalt inte bör påverka gradindelningen.

4.2.3 Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisationens verksamhet ska placeras i rekryteringslagen.

Regeringens bedömning: Deltagandebrottet bör inte omfattas av subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås dessutom att flera paragrafer i rekryteringslagen ska numreras om och att ett antal följdändringar i rekryteringslagen och i andra lagar därmed ska ske.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Göteborgs tingsrätt* och *Domstolsverket*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning. Några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt* och *Justitiekanslern*, välkomnar att en särskild utredare har fått i uppdrag att samla terrorismlagstiftningen i ett regelverk och att ta ställning till behovet av förändringar i straffskalorna. Hovrätten påpekar att man mot den bakgrunden väljer att inte nu kommentera de i promemorian föreslagna placeringarna av bestämmelserna. *Åklagarmyndigheten* pekar på att införandet av ett deltagandebrott inte tar sikte på det redan kriminaliserade området gällande terrorism utan kompletterar befintliga straffbestämmelser. Frågan om konkurrenssituationer som kan uppstå torde således kunna lösas genom tillämpning av sedvanliga konkurrensregler.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Straffbestämmelsen ska placeras i rekryteringslagen

Som framgår i avsnitt 4.1.1 är terrorismlagstiftningen svåröverskådlig. Terroristbrottsutredningen har därför fått i uppdrag att överväga om terrorismlagstiftningen bör samlas i ett gemensamt regelverk. Frågan är nu

var straffbestämmelsen om deltagandebrottet lämpligen bör placeras i avvaktan på att ett sådant samlat regelverk kan finnas på plats.

Terroristbrottslagen innehåller bestämmelser om terroristbrott, dvs. brott som begås i syfte att orsaka samhället någon form av allvarlig skada. En kriminalisering av deltagandet i en terroristorganisations verksamhet syftar i förlängningen till att motverka terroristbrottslighet, men kriminaliseringen har ett vidare skyddsintresse på så sätt att den omfattar allt deltagande som främjar, stärker eller understöder en terroristorganisation. Straffbestämmelsen om deltagandebrottet passar därför mindre bra i terroristbrottslagen.

Deltagandebrottet har däremot vissa gemensamma drag med det brott i finansieringslagen som straffbelägger finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation (3 § första stycket 2), bl.a. genom att definitionen av en terroristorganisation är densamma. Detta skulle kunna tala för att placera den föreslagna bestämmelsen i finansieringslagen. Det som talar emot att placera bestämmelsen i den lagen är emellertid att finansieringslagen i dag endast straffbelägger olika former av finansiering med anknytning till terrorism.

Rekryteringslagen återstår då som tänkbart alternativ. Deltagandebrottet tar visserligen inte i första hand sikte på att utvidga det straffbara området till ytterligare ett brott som har karaktären av ett förstadium till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, utan syftet med bestämmelsen är att kriminalisera ett i sig straffvärt deltagande i verksamheten hos en terroristorganisation. Straffbestämmelsen skiljer sig alltså från brotten i rekryteringslagen genom att den har ett vidare skyddsintresse än dessa brott. Samtidigt träffas många deltagandegärningar redan i dag av det straffbara området för gärningarna i rekryteringslagen (se närmare avsnitt 4.1.1). Regeringen delar därför promemorians bedömning att bestämmelsen lämpligen bör placeras i rekryteringslagen i avvaktan på Terroristbrottsutredningens förslag.

För att markera deltagandebrottets särart i förhållande till övriga bestämmelser i rekryteringslagen, föreslås att den nya bestämmelsen placeras först bland ansvarsbestämmelserna i lagen. Med hänsyn till den översyn av den samlade terrorismlagstiftningen som pågår, finns det emellertid inte skäl att nu rubricera om eller numrera om paragraferna i rekryteringslagen. Den nya paragraf som föreslås reglera deltagandebrottet bör, i enlighet med promemorians förslag, få rubriken "Deltagande i en terroristorganisations verksamhet".

Förhållandet till andra straffbestämmelser

Ett deltagandebrott ska komplettera befintliga straffbestämmelser som rör terrorism. Handlingar som innebär att någon deltar i en terroristorganisations verksamhet kan emellertid samtidigt utgöra brott enligt brottsbalken, terroristbrottslagen, finansieringslagen eller något annat brott enligt rekryteringslagen eller brott enligt någon annan lag.

För att klargöra att ansvar inte ska dömas ut i vissa situationer av brottskonkurrens finns subsidiaritetsregler i både rekryteringslagen (8 §) och finansieringslagen (5 §). Enligt dessa ska ansvar enligt respektive lag inte 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 har varit att de ska ha företräde framför brottsbalken eller terroristbrottslagen, utan att de ska komplettera befintlig lagstiftning i syfte att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, se propositionerna Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (prop. 2001/02:149 s. 47), Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78 s. 50) och prop. 2015/16:78 s. 44.

Deltagandebrottet skiljer sig från brotten i rekryteringslagen och finansieringslagen på så sätt att det straffbara området inte i första hand tar sikte på att kriminalisera något som har karaktären av ett förstadium till, eller främjande av, terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Brottet tar i stället sikte på det i sig straffvärda deltagandet i en terroristorganisations verksamhet. Som promemorian anför kan det föreslagna deltagandebrottet 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. Såväl de enskilda handlingarna som den tid deltagandet har pågått får betydelse för deltagandebrottets straffvärde. Deltagandebrottet kan dessutom innefatta brott även enligt andra lagar än brottsbalken eller terroristbrottslagen.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att deltagandebrottet inte bör omfattas av subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen. Frågor om brottskonkurrens bör därför, som också *Åklagarmyndigheten* påpekar, avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av sedvanliga regler. Detta innebär att frågan om en person ska dömas för ett eller flera brott uppkommer i samtliga fall där en person inom ramen för sitt deltagande i en terroristorganisations verksamhet har begått andra straffbara handlingar. Ett konkret 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. I promemorian finns en närmare redogörelse för hur vissa konkurrenssituationer kan hanteras.

4.2.4 Rättskraft och åtalspreskription

Regeringens 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 görs på sedvanligt sätt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt*, *Attunda tingsrätt*, *Domstolsverket*, *Åklagarmyndigheten* och *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*, delar eller har inga invändningar mot promemorians bedömning.

Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) ifrågasätter om det är rimligt att betrakta deltagandebrottet som ett s.k. perdurerande brott och förordar i stället att preskription av deltagandegärningarna sker succesivt.

Skälen för regeringens bedömning

Rättskraften av en dom om deltagande i en terroristorganisations verksamhet

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

Att någon har 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 deltagandebrottet, 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. Som påpekas i promemorian hade resultatet blivit detsamma om det i stället hade åtalats och dömts i konkurrens för dessa brott; alla brott i den första rättegången hade då omfattats av domens rättskraft.

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

Preskriptionstiden för ett deltagandebrott

Enligt huvudregeln ska preskriptionstid räknas från den dag ett brott begås (35 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Ett deltagandebrott bör emellertid enligt promemorian betraktas som ett s.k. perdurerande brott som fullbordas i och med att deltagandet inleds och pågår till dess att deltagandet upphör. Huvudregeln vid sådana brott är att preskriptionstiden för hela brottsperioden börjar löpa först när brottet upphör, som t.ex. vid brottet olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken (Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken [9 september 2018, Zeteo], kommentaren till 35 kap. 4 §).

Uppsala universitet ifrågasätter om deltagandebrottet bör betraktas som ett perdurerande brott. Enligt universitetet förefaller deltagandebrottet ta sig uttryck i konkreta deltagandegärningar av olika slag och något aktivt avbrytande av deltagandeverksamheten torde inte krävas för att man inte längre ska anses delta i terroristorganisationens verksamhet.

Regeringen delar inte Uppsala universitets bedömning. Deltagandebrottet är, i likhet med olaga frihetsberövande, ett brott som kräver att gärningsmannen aktivt upprätthåller ett tillstånd som innebär en fortlöpande kränkning av det skyddade intresset och där den tid brottet pågått har betydelse för brottets straffvärde. Det krävs visserligen ett aktivt deltagande i en terroristorganisations verksamhet för att deltagandebrottet

ska ha fullbordats. Däremot torde det inte därefter krävas ständigt nya gärningar för att anse att deltagandebrottet fortgår. Att ha ställt sig under en terroristorganisationens ledning är ett typexempel på en åtgärd som innebär ett fullbordat deltagandebrott. Ett sådant brott torde fortgå till dess att den enskilde på något sätt aktivt har tagit avstånd från sitt deltagande i terroristorganisationen. Preskriptionstiden för hela deltagandeperioden bör därför, i enlighet med promemorians bedömning, börja löpa först när deltagandet i terroristorganisationens verksamhet har upphört.

Frågan om när ett deltagande kan sägas ha upphört kan emellertid i praktiken säkerligen ibland vara svår att besvara. Detta måste självfallet avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Som påpekas i promemorian bör ett deltagande kunna upphöra antingen genom att deltagaren t.ex. bryter kontakten med organisationen eller upphör med den verksamhet som innebär ett deltagande i terroristorganisationen, eller genom att organisationen upphör att vara en terroristorganisation. Faktorer som bör kunna påverka bedömningen när det gäller det aktiva deltagandet är vilken tid som har förflutit sedan de relevanta gärningarna ägde rum och om personen har tagit tydligt och uppriktigt avstånd från sådana handlingar. I dessa fall handlar det om att bedöma trovärdigheten i ett påstående om att deltagandet har upphört och när detta i så fall ska ha skett. Utrymmet är mer begränsat när det handlar om att konstatera att en organisation inte längre är en terroristorganisation. Omständigheter som kan vara av betydelse är emellertid om organisationen har tagit tydligt, offentligt och trovärdigt avstånd från tidigare brottsliga handlingar och helt övergått till annan verksamhet (prop. 2015/16:78 s. 68).

5 Ett samröresbrott

5.1 Det bör införas ett samröresbrott i svensk rätt

Regeringens bedömning: Det bör införas ett särskilt straffansvar för den som, utan att aktivt delta i en terroristorganisationens verksamhet, har samröre med en terroristorganisation.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Åklagarmyndigheten*, *Polismyndigheten* och *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*, delar eller har inga invändningar mot promemorians bedömning.

Civil Rights Defenders motsätter sig promemorians bedömning, eftersom det redan i dag finns straffbestämmelser som i stor utsträckning straffbelägger olika former av samröre med terroristorganisationer.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen gör i avsnitt 4.1.1 bedömningen att den straffrättsliga lagstiftningen bör vara utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straff-

värda gärningar som har anknytning till terrorism. I princip bör allt handlande som understöder, stärker eller främjar en terroristorganisation vara straffbart. Detta talar för att också kriminalisera annat handlande än aktivt deltagande i terroristorganisationen, under förutsättning att det påverkar organisationens förmåga.

I detta sammanhang kan en parallell dras till bestämmelsen om olovlig kärverksamhet. Den straffbelägger, utöver den som bildar eller deltar i sammanslutningen, den som för sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller understöder den med pengar eller på annat sätt (18 kap. 4 § brottsbalken). De åtgärder som beskrivs är sådana som typiskt sett måste anses främja eller bidra till den olovliga sammanslutningens verksamhet.

Enligt regeringen gör sig samma skäl gällande för att det ska vara straffbart att på motsvarande sätt ha samröre med en terroristorganisation. Inte heller när det gäller en terroristorganisation bör det således vara tillåtet att ta befattning med utrustning som typiskt sett främjar eller bidrar till organisationens verksamhet, eller att upplåta lokal eller mark för dess verksamhet. Detta bör gälla även om man inte aktivt deltar i terroristorganisationen. Till skillnad från *Civil Rights Defenders*, anser alltså regeringen att det finns ett behov och ett utrymme för att kriminalisera ytterligare gärningar som tar sikte på den som har någon annan form av samröre med en terroristorganisation. Att understödja en terroristorganisation med pengar eller annan egendom omfattas emellertid redan av bestämmelsen om finansiering av en terroristorganisation. Sådana åtgärder behöver därför inte omfattas av en bestämmelse som kriminaliserar samröre med en terroristorganisation. Däremot kan annat stöd till en terroristorganisation behöva omfattas av bestämmelsen. Regeringen återkommer till den bedömningen i avsnitt 5.2.1.

När det gäller frågan om huruvida ett förbud mot att ha samröre med en terroristorganisation kan innebära någon rättighetsbegränsning, gör regeringen samma bedömning som beträffande deltagandebrottet (se närmare avsnitt 4.1.2). Regeringen anser alltså att det är möjligt att straffbelägga samröre med en terroristorganisation utan att hamna i konflikt med regeringsformens rättighetsreglering eller med Europakonventionen (jfr även prop. 2015/16:78 s. 53–56). En förutsättning för det är, på motsvarande sätt som när det gäller det föreslagna förbudet mot deltagande i en terroristorganisationens verksamhet, att straffbestämmelsen avgränsas på ett tydligt sätt och att tillämpningsområdet begränsas till sådana handlingar som på något sätt upprätthåller och stärker terroristorganisationen. Den närmare utformningen av bestämmelsen behandlas i det följande.

5.2 Straffbestämmelsen om samröresbrottet

5.2.1 Det ska vara förbjudet att ha samröre med en terroristorganisation

Regeringens förslag: Det ska införas en ny straffbestämmelse som omfattar den som, utan att delta i en terroristorganisationens verksamhet,
--

för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet.

Försök till samröre med en terroristorganisation ska straffbeläggas.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian nämns emellertid inte kommunikationsutrustning i den exemplifierande uppräknningen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten* och *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. *Attunda tingsrätt* är tveksam till om samröresbrottets avgränsning är lämplig och om promemorians förslag kriminaliserar allt det som krävs enligt terrorismdirektivet. Tingsrätten ifrågasätter bl.a. om ”annan liknande utrustning” kan anses omfatta befattning med kommunikationsutrustning eller it-stöd. Tingsrätten konstaterar vidare att bestämmelsen inte omfattar att förse en terroristorganisation med information. *Säkerhetspolisen* noterar att bestämmelsen riskerar att tolkas så att det handlande som kan utgöra samröre med en terroristorganisation måste ske för själva terroristorganisationens räkning. Enligt *Säkerhetspolisen* bör det tydligare framgå att även en verksamhet som bedrivs av t.ex. endast en medlem i en terroristorganisation, för en terroristorganisations räkning, faller in under bestämmelsen.

Civil Rights Defenders har inga invändningar mot den föreslagna lagtekniska lösningen, men avstyrker förslaget eftersom det inte anges tydliga och konkreta gränsdragningar för vilka handlingar som ska straffbeläggas.

Skälen för regeringens förslag

Samröresbrottets avgränsning

Ett straffansvar för den som har någon form av samröre med en terroristorganisation syftar till att träffa sådana situationer som är straffvärda, men som inte omfattas av deltagandebrottet. Med samröre brukar avses någon form av olämplig förbindelse, samverkan eller kontakt med någon (jfr Svenska Akademiens ordlista respektive ordbok). Åtgärder som typiskt sett utgör samröre med en terroristorganisation kan därför många gånger också ingå som ett led i att delta i en terroristorganisations verksamhet. I sådana fall bör straffbestämmelsen om samröresbrottet inte vara tillämplig. Den bör alltså vara subsidiär i förhållande till straffbestämmelsen om deltagandebrottet.

Att ha samröre med en terroristorganisation kan ske på en mängd olika sätt. För att så tydligt som möjligt definiera och avgränsa det straffbara området är det angeläget att precisera vilka slags handlingar som avses. Därvid kan enligt regeringen den ovan nämnda regleringen av olovlig kårverksamhet lämpligen tjäna som förebild. Sålunda bör straffbestämmelsen träffa den som, utan att delta i en terroristorganisation, för en sådan organisation tar befattning med t.ex. vapen eller ammunition eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet. Därutöver föreslås i promemorian att befattning med brandfarliga och explosiva varor samt transportmedel ska

omfattas. Regeringen anser att detta har fog för sig. Genom dessa tillägg i den exemplifierande uppräknings förtydligas vilken typ av utrustning straffbestämmelsen omfattar. Den utrustning som anges i promemorians förslag är enligt regeringen sådan som typiskt sett kan komma till användning vid terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet och som därför lämpligen uttryckligen bör nämnas i uppräkningslistan. Uppräkningslistan i lagtexten bör dock inte vara uttömmande, utan det bör finnas utrymme för att låta bestämmelsen omfatta även annan utrustning som främjar eller bidrar till terroristorganisationens verksamhet. I annat fall blir bestämmelsen alltför kasuistisk och annan straffvärd befattning med utrustning kommer därmed att falla utanför det straffbara området.

I promemorian föreslås mot denna bakgrund att uppräkningslistan ska avse även annan utrustning av liknande slag. Enligt promemorian skulle det kunna handla om t.ex. kommunikationsutrustning, liksom sådana skadliga eller farliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för särskilt allvarlig brottslighet (5 § rekryteringslagen). *Attunda tingsrätt* ifrågasätter emellertid om bestämmelsen, så som den är formulerad i promemorian, kan anses omfatta t.ex. kommunikationsutrustning. Regeringen delar tingsrättens tveksamhet i fråga om kommunikationsutrustning kan vara att anse som "liknande utrustning" i förhållande till den som i övrigt räknas upp i paragrafen. Regeringen delar vidare såväl promemorians som *Attunda tingsrätts* bedömning att befattning med kommunikationsutrustning bör omfattas av samröresbrottet. För att tydliggöra att samröresbrottet omfattar befattning också med sådan utrustning föreslår regeringen att den exemplifierande uppräkningslistan i paragrafen kompletteras med ett uttryckligt omnämnande av kommunikationsutrustning. Därutöver bör, såsom det föreslås i promemorian, även annan liknande utrustning omfattas. Genom den avgränsning av det straffbara området som föreslås anser regeringen, till skillnad från *Civil Rights Defenders*, att samröresbrottet innehåller tillräckligt tydliga och konkreta gränsdragningar.

De straffbara handlingarna bör bestå i 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 ordna med transport eller förvaring av utrustningen. Att upplåta mark eller lokal för verksamheten omfattas uttryckligen av bestämmelsen.

Enligt regeringen framgår det med tillräcklig tydlighet att även en verksamhet som bedrivs av endast en medlem i en terroristorganisation, men för terroristorganisationens räkning, omfattas av det föreslagna samröresbrottet. Det ska alltså inte spela någon roll för straffbarheten om samröreshandlingen sker på uppdrag av eller till förmån för en enskild medlem i terroristorganisationen eller någon annan, utan det avgörande bör vara att samröreshandlingen sker för terroristorganisationens räkning. Något sådant tydliggörande som *Säkerhetspolisen* efterfrågar, utöver detta påpekande, anser regeringen inte är nödvändigt.

När det gäller frågan om att förse en terroristorganisation med information, instämmer regeringen i *Attunda tingsrätts* påpekande att den föreslagna bestämmelsen inte kan anses omfatta ett sådant handlande. Det

förändrar emellertid inte den bedömning som har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden om att Sverige uppfyller de krav som ställs enligt terrorismdirektivet när det gäller kriminalisering av brott med anknytning till en terroristgrupp (jfr prop. 2017/18:174 s. 71–73). Den som inom ramen för en terroristorganisation förser denna med information bör emellertid kunna straffas för det föreslagna brottet deltagande i en terroristorganisationens verksamhet (se närmare avsnitt 4.2.1).

Den befattning och upplåtelse för en terroristorganisation som den föreslagna bestämmelsen träffar torde i praktiken många gånger ske mot ersättning eller någon annan form av kompensation, men det är viktigt att poängtera att detta inte bör vara någon förutsättning för straffansvar. Att befattningen eller upplåtelsen inte sker mot ersättning bör däremot många gånger kunna ses som en indikation på att det handlar om deltagande i terroristorganisationens verksamhet eller finansiering enligt 3 § finansieringslagen.

I subjektivt hänseende bör det krävas 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 bör det inte krävas något uppsåt i förhållande till att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås eller till att främja en terroristorganisation.

Försök till samröresbrottet ska vara straffbart

Den föreslagna 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. Om det i stället är fråga om att tillhandahålla t.ex. kommunikationsutrustning eller annan utrustning mot en marknadsmässig ersättning, kan det röra sig om samröre med en terroristorganisation. Brotten har alltså samma skyddsintresse och föreslås få 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 enligt regeringen skäl att straffbelägga även försök till samröresbrottet.

Det ska inte dömas till ansvar i ringa fall

Ringa fall av samröre med en terroristorganisation bör undantas från straffansvar. Detsamma gäller för övriga brott enligt rekryteringslagen. Undantaget för ringa fall bör utformas på samma sätt som när det gäller deltagandebrottet. Ansvar ska alltså inte dömas ut om samröret med terroristorganisationen har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

5.2.2 Straffskalor och påföljdsval

Regeringens förslag: Straffet för samröre med en terroristorganisation 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 har bedrivits i större omfattning eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Göteborgs tingsrätt* och *Ekobrottsmyndigheten*, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i avsnitt 4.2.2 motiverat vilken gradindelning och vilka straffskalor som bör gälla för deltagandebrottet. Dessa överväganden gör sig i allt väsentligt gällande även när det gäller samröresbrottet. Det finns dock även här skäl att påminna om att behovet av förändringar i straffskalornas utformning i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå för närvarande utreds av Terroristbrottsutredningen och att det därför finns anledning att återkomma i dessa frågor.

Straffet för samröre med en terroristorganisation bör alltså, i linje med vad som gäller för övriga brott enligt rekryteringslagen, vara fängelse i högst två år. Att ha samröre med en terroristorganisation utgör brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse. Detta bör gälla även om varken straffvärdet i sig eller den tidigare brottsligheten 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 har bedrivits i större omfattning eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art.

5.2.3 Bestämmelsens placering och förhållande till andra straffbestämmelser

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska placeras i rekryteringslagen.

Regeringens bedömning: Straffbestämmelsen bör inte omfattas av subsidiaritetsregeln i rekryteringslagen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Åklagarmyndigheten* och *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning. Liksom när det gäller deltagandebrottet välkomnar några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, att en särskild utredare har fått i uppdrag att samla terrorismlagstiftningen i ett regelverk och att ta ställning till behovet av förändringar i straffskalorna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Straffbestämmelsen ska placeras i rekryteringslagen

Straffbestämmelsen om förbud mot att ha samröre med en terroristorganisation bör, av samma skäl som gäller för bestämmelsen om deltagandebrottet, placeras i rekryteringslagen (se närmare avsnitt 4.2.3). Den bör av tydlighets skull föregås av rubriken ”Samröre med en terroristorganisation”.

Förhållandet till andra straffbestämmelser

Som nämns i avsnitt 5.2.1 omfattar bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation handlingar som inte träffas av bestämmelsen om deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Straffbestämmelsen är alltså subsidiär i förhållande till deltagandebrottet.

De gärningar som kan utgöra ett samröresbrott kan emellertid också vara straffbara enligt en rad andra bestämmelser. Således kan det utgöra exempelvis terroristbrott liksom förberedelse eller medverkan till terroristbrott eller till brott enligt brottsbalken såsom rån eller allmänfarlig ödeläggelse, att ta befattning med vapen, ammunition eller brandfarliga och explosiva varor. Detta förutsätter dock att det finns uppsåt till ett sådant brott. Det kan också vara fråga om brott enligt vapenlagen (1996:67), mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och 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 (se närmare avsnitt 4.2.3). Den utesluter alltså inte att ansvar för en gärning som utgör brott enligt rekryteringslagen också kan föranleda ansvar för brott enligt någon av de ovan nämnda lagarna. På samma sätt som när det gäller deltagandebrottet 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. Regeringen gör därför 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 för samröresbrottet i konkurrens med ett annat brott. Frågor om konkurrens bör i huvudsak kunna lösas i det enskilda fallet med tillämpning av sedvanliga konkurrensregler. I författningsskomentaren lämnas exempel på vad som bör gälla i olika situationer.

Det finns emellertid skäl att kort nämna något om förhållandet mellan samröresbrottet och brott mot sanktionslagen. Sanktionslagen innebär att regeringen får förordna om genomförande av internationella sanktioner i enlighet med vissa beslut eller rekommendationer av FN:s säkerhetsråd eller av EU (se närmare 1 och 3 §§). Genom sanktionslagen straffbeläggs brott mot dels sådana förbud som regeringen har meddelat i enlighet med

detta, i syfte att genomföra sanktioner, dels förbud i EU:s (och tidigare EG:s) förordningar om ekonomiska sanktioner (se närmare 8 §). Att tillhandahålla viss sådan utrustning som anges i samröresbestämmelsen till en terroristorganisation som är föremål för internationella sanktioner, kan samtidigt innebära ett brott enligt sanktionslagen. Syftet med ett bakomliggande sanktionsbeslut torde dessutom i någon mån sammanfalla med samröresbestämmelsens skyddsintresse, nämligen att minska en terroristorganisationens handlingsutrymme genom att strypa tillgången till resurser av olika slag. Som framhålls i promemorian är dock skyddsintresset för straffbestämmelsen i sanktionslagen i första hand att upprätthålla respekten för sanktionsregimen som sådan. Det bör därför i regel finnas skäl att döma i konkurrens för samöre med en terroristorganisation och brott mot sanktionslagen.

När det gäller vissa konkurrenssituationer som träffar brott mot vapenlagen, LBE och smugglingslagen beslutade regeringen den 18 april 2018 tilläggsuppdrag till Uppdraget att utreda vissa frågor på vapenlagstiftningens område (Ju 2017:E). Utredaren har fått i uppdrag att göra en översyn av bl.a. smugglingslagens förhållande till LBE och vapenlagen i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv utformning av bestämmelserna. *Tullverket* välkomnar att dessa frågor kommer att utredas. Även samröresbrottet kan som nämns ovan komma i konkurrens med brott enligt de nämnda lagarna. Sådana situationer får alltså, till dess att konkurrensfrågorna enligt de nämnda lagarna ses över, lösas enligt vanliga konkurrensregler.

6 Offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering

6.1 Offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till deltagandebrottet bör kriminaliseras

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

Regeringens bedömning: Det bör vara straffbart att finansiera offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande samt att finansiera en resa i syfte att delta i en terroristorganisationens verksamhet. Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Det bör inte straffbeläggas att meddela eller ta emot utbildning som syftar till deltagande i en terroristorganisationens verksamhet.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian uttrycks dock bl.a. bestämmelsen om ansvarsfrihet på ett annat sätt.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Göteborgs tingsrätt, Säkerhetspolisen* och *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning. *Attunda tingsrätt* påtalar att den omständigheten att brottet offentlig uppmaning föreslås vara straffbart i förhållande till deltagande i en terroristorganisation verksamhet, innebär att Sverige kommer att kriminalisera fler gärningar än vad som krävs enligt terrorismdirektivet. Tingsrätten har ingen invändning mot det. *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslaget och anför att utvidgningen av straffansvaret motverkar möjligheterna att på ett tidigt stadium delta i en terroristorganisation och kan även motiveras av systematiska skäl.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* bör förslaget om att kriminalisera finansiering som möjliggör ett framtida deltagande i en terroristorganisation förtydligas. Enligt Advokatsamfundet är det synnerligen oklart vad som avses med att möjliggöra ett framtida deltagande och promemorian ger inte heller några exempel på vad det är som kan tänkas finansieras för att det ska anses som ett möjliggörande av ett framtida deltagande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En kriminalisering av gärningar som har karaktären av förstadier till brott bör förbehållas brott av visst allvar. Det bör också, i förhållande till det beteende som den tänkta kriminaliseringen tar sikte på, finnas en viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda. Ju närmare en kränkning av skyddsintresset som beteendet står, desto större anledning finns det enligt regeringen att kriminalisera. Man bör alltså ställa sig frågan hur långt i förväg det är rimligt att kriminalisera ett visst handlande. Kravet på närhet har stor betydelse också när det gäller frågan om det är rimligt att kriminalisera medverkanshandlingar, eller att kriminalisera medverkanshandlingar som självständiga brott. Av särskild betydelse är också hur högt ett skyddsintresse rankas. Ju högre det rankas, desto större avstånd kan accepteras mellan det beteende som ska kriminaliseras och skyddsintresset.

Det finns anledning att upprepa att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. I syfte att motverka terrorism bör därför allt handlande som understöder, stärker eller främjar en terroristorganisation vara straffbart (se närmare avsnitt 4.1.1). Det är alltså fråga om ett skyddsintresse som rankas synnerligen högt. Det är dock självklart så, även när det gäller terrorismrelaterad verksamhet, att man till slut når en punkt då den tänkta kriminaliseringen ligger så långt från skyddsintresset att det inte är rimligt med en kriminalisering. Det är därför angeläget att noggrant överväga vilka särskilda förberedelse- och medverkansåtgärder som bör vara kriminaliserade.

Det bör i det sammanhanget beaktas att brottet deltagande i en terroristorganisation verksamhet inte förutsätter att det finns något uppsåt till att terroristbrottslighet ska begås. Däremot gör regeringen bedömningen att ett aktivt deltagande i en terroristorganisation i de allra flesta fall är ägnat att understödja, stärka och främja organisationen (se närmare avsnitt

4.2.1). Det är därför angeläget att motverka möjligheterna att delta i en terroristorganisation.

Offentlig uppmaning till deltagandebrottet

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. Det är dock, som också nämns i promemorian, sannolikt att en offentlig uppmaning i praktiken många gånger tar sig uttryck i någon form av allmänt stöd till terrorism, t.ex. en uppmaning att ansluta sig till en terroristorganisation, snarare än en uppmaning att begå särskilt allvarlig brottslighet. 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. Det är emellertid viktigt att betona att det straffbara området inte får utsträckas så långt att det t.ex. kommer att omfatta en saklig politisk diskussion eller utgöra ett hinder för opinionsfriheten. Regeringen gör dock bedömningen att en offentlig uppmaning till ett deltagandebrott innebär en betydande risk för att någon eller några kommer att ansluta sig till en terroristorganisation och att risken för terroristbrottslighet eller annan särskilt allvarlig brottslighet därmed i förlängningen ökar. Med hänsyn till att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen, gör regeringen bedömningen att ett straffansvar för offentlig uppmaning till ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet är väl förenligt med regleringen om bl.a. yttrande- och informationsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen (jfr prop. 2009/10:78 s. 42–43).

Det kan också anföras systematiska skäl till varför offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisations verksamhet bör kriminaliseras. Som en följd av hur brottet uppbyggs i 16 kap. 5 § brottsbalken är utformat kommer det föreslagna deltagandebrottet att vara ett brott som det är straffbart att uppvigla till. Att inte kriminalisera offentlig uppmaning till deltagandebrott skulle därför innebära att man ställs inför svåra överväganden i 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. En kriminalisering av offentlig uppmaning till deltagandebrottet innebär alltså en ökad tydlighet. Dessutom innebär en sådan kriminalisering att det kommer att gälla en strängare straffskala för brottet än om enbart straffbestämmelsen om uppvigling skulle vara tillämplig.

Regeringen gör sammantaget, och i överensstämmelse med bl.a. *Attundatingsrätt*, bedömningen att brottet offentlig uppmaning bör vara straffbart även i förhållande till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Straffskalan för brottet bör, på grund av såväl brottets allvar som systematiken, vara densamma som i dag gäller för offentlig uppmaning. Det innebär också att det kommer att finnas en särskild straffskala för grova brott och undantag för ringa fall. När det gäller vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet offentlig uppmaning är grovt, är det framför allt kvalifikationsgrunderna om brottet har ingått i ett

led som har bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art som bör vara aktuella i förhållande till brottet offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Med hänsyn till att ett deltagandebrott inte nödvändigtvis syftar till att begå terroristbrottslighet eller annan särskilt allvarlig brottslighet, bör grunden för ansvarsfrihet i förhållande till offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisations verksamhet endast vara att gärningen med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa. Detta bör framgå uttryckligen av bestämmelsen.

Det finns skäl att i detta sammanhang påpeka att 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 brottsbalken, 5 § lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlur (BBS-lagen). Sedan den 1 september 2018 gäller samma skyldighet meddelanden som avses i bestämmelsen om offentlig uppmaning i rekryteringslagen (prop. 2017/18:174). Detta innebär att brottet offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisations verksamhet kommer att omfattas av BBS-lagens uttryckliga reglering. Enligt regeringen är det ett önskvärt resultat.

Rekrytering till deltagandebrottet

Den som söker förmå någon annan att, utan att det utgör offentlig uppmaning, begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet gör sig skyldig till rekrytering enligt rekryteringslagen. Det straffbara området för rekrytering sammanfaller således till viss del med det straffbara området för offentlig uppmaning. Detta har emellertid lösts genom att rekryteringsbrottet på visst sätt gjorts subsidiärt i förhållande till brottet offentlig uppmaning.

Regeringen gör bedömningen att ett försök att få någon att gå med i en terroristorganisation innebär en betydande risk för att den personen kommer att ansluta sig till terroristorganisationen. Det finns därför ett behov av att kriminalisera den som försöker förmå någon annan att delta i en terroristorganisations verksamhet.

Av systematiska skäl bör kriminaliseringen av den som försöker förmå någon att delta i en terroristorganisations verksamhet ske genom att rekryteringsbrottet görs tillämpligt i förhållande till deltagandebrottet. Det som sägs om straffskalan och undantag för ringa fall under rubriken om offentlig uppmaning till deltagandebrottet bör gälla även i fråga om brottet rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

Resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet

Resebrottet omfattar den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet eller att meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a § rekryteringslagen. Svenska medborgares resor till Sverige föreslås dock vara undantagna från straffansvar.

Regeringen gör ovan bedömningen att allt handlande som är ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisations verksamhet bör

vara straffbart och att det därför är angeläget att motverka möjligheterna att delta i en sådan organisation. Att resa för att ansluta sig till en terroristorganisation i syfte att främja, stärka eller understödja dess verksamhet är ett tydligt exempel på en sådan straffvärd handling som det finns anledning att motverka. Det bör därför även göras straffbart att resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet. Det som sägs om straffskalan och undantag för ringa fall under rubriken om offentlig uppmaning till deltagandebrottet, bör i tillämpliga delar gälla även i fråga om brottet resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet.

Finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet

Finansieringsbrottet omfattar finansiering för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, samt finansiering av offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. Det är vidare straffbart att finansiera 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.

Att finansiera någons deltagande i en terroristorganisations verksamhet är, enligt regeringen, exempel på en handling som är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Det är därför angeläget att motverka sådan finansiering. *Advokatsamfundet* invänder att det är oklart vad som avses med att möjliggöra ett framtida deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Regeringen delar inte den bedömningen, utan anser att de exempel som nämns i promemorian om att tillhandahålla medel t.ex. för någons uppehälle eller utrustning är typexempel på handlande som möjliggör ett framtida deltagande i en terroristorganisations verksamhet och på så sätt understöder, stärker eller främjar en terroristorganisation.

Det bör därför göras straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Straffskalan bör, på grund av såväl brottets allvar som systematiken, vara densamma som i dag gäller enligt finansieringslagen. Det innebär också att det kommer att finnas undantag för ringa fall och en särskild straffskala för grova brott. Det innebär vidare att brottet kommer att omfattas av uppräknningen av brott som utgör särskilt allvarlig brottslighet enligt rekryteringslagen.

Finansiering av offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande samt finansiering av en resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet

I promemorian föreslås att det ska vara straffbart att finansiera någons resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet. Detta är, enligt regeringen, ytterligare exempel på en handling som är ägnad att understödja, stärka eller främja en terroristorganisations verksamhet och bör därför göras straffbar. Det finns enligt regeringens mening även anledning att göra det straffbart att finansiera offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

Några lagändringar behöver inte göras för att detta ska gälla utan det följer av att det är straffbart att finansiera brotten offentlig uppmaning,

rekrytering och resa och de utvidgningar av nämnda brott som föreslås ovan.

Utbildning i förhållande till deltagandebrottet bör inte kriminaliseras

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 utbildningsbrott enligt rekryteringslagen. En förutsättning för straffansvar är dock att gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Även den som tar del av sådana instruktioner i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet ska dömas för utbildningsbrott.

Utbildningsbrotten tar sikte på förmedlingen av specifika kunskaper som syftar till att särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Som sägs i promemorian är sådan utbildning som äger rum inom ramen för en terroristorganisation ett deltagande i organisationens verksamhet. Det är därmed straffbart enligt straffbestämmelsen om såväl deltagande som utbildning (se närmare avsnitt 4.2.3 för hur brottskonkurrenssituationer får lösas i sådana fall). Regeringen delar promemorians bedömning att det inte finns något praktiskt behov av att straffbelägga utbildning i förhållande till deltagandebrottet, eftersom utbildningsbrottet uttryckligen tar sikte på utbildning för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

6.2 Offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering i förhållande till samröresbrottet bör inte kriminaliseras

Regeringens bedömning: Brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering bör inte kriminaliseras i förhållande till samröresbrottet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Att vidta åtgärder för att skydda samhället mot terrorism är som framgår ovan en angelägen och högt prioriterad uppgift. Det är därför motiverat att kriminalisera samröre med en terroristorganisation (se närmare avsnitt 5), vilket i det närmaste är att betrakta som en slags medverkanshandling till terroristbrottslighet. Frågan är emellertid om det därutöver finns ett behov av att kriminalisera ytterligare åtgärder som ligger ännu längre bort från de terroristhandlingar som en sådan kriminalisering skulle avse att skydda.

Brottet samröre med en terroristorganisation tar sikte på handlingar som många gånger torde ske mot ersättning. Syftet behöver alltså inte vara att främja organisationen. Däremot syftar kriminaliseringen av samröresbrottet till att försvåra möjligheten för terroristorganisationer att få tillgång till viss typ av utrustning eller till lokaler eller andra utrymmen för sin

verksamhet. Enligt promemorian kan det ifrågasättas om förberedande åtgärder till ett sådant handlande, som i sig inte behöver syfta till att främja en terroristorganisation, skulle fylla någon praktisk funktion och om det är rimligt att anta att det skulle få någon att avstå från att vidta sådana förberedande åtgärder. Ingen remissinstans invänder mot promemorians bedömning i denna del. Regeringen delar promemorians bedömning. Offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, resa och finansiering i förhållande till samröresbrottet bör därför inte kriminaliseras.

7 Användningen av utredningsverktyg

Regeringens bedömning: Hemliga tvångsmedel och möjligheten att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation bör i tillämpliga delar få användas vid misstankar om sådan brottslighet som föreslås i rekryteringslagen och finansieringslagen.

Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* och *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*, delar eller har ingen invändning mot promemorians bedömning. *Åklagarmyndigheten* understryker vikten av att vid terroristbrottslighet ha långtgående möjligheter till hemliga tvångsmedel. Utan förutsättningar för hemliga tvångsmedel är möjligheterna att kunna hindra och utreda gärningarna mycket begränsade. Brotten som begås av terroristorganisationer är ytterst samhällsfarliga och det är viktigt att på ett tidigt stadium kunna förhindra dessa.

Datainspektionen anför att de gärningar som träffas av de föreslagna straffbestämmelserna är av ett allvarligt slag och att det är angeläget att myndigheterna ges effektiva och ändamålsenliga verktyg för att bekämpa brottslighet. *Datainspektionen* kan dock inte tillstyrka förslaget utan att det görs en proportionalitetsbedömning där även det intrång förslaget kan innebära redovisas. *Civil Rights Defenders* avstyrker att preventiva tvångsmedel ska tillåtas för att förebygga de föreslagna brotten. Att utvidga möjligheten att använda preventiva tvångsmedel som omfattar ett stort antal opreciserade gärningar är inte förenligt med legalitetsprincipen. *Bonnier Broadcasting AB* anser att det uttryckligen bör skrivas att tvångsmedel inte ska få användas mot publicister.

Skälen för regeringens bedömning

Den utvidgade kriminalisering på terrorismområdet som regeringen föreslår i avsnitten 4–6 kommer, om det inte i lagstiftningen görs några särskilda undantag, att leda till att brottsbekämpande myndigheter får tillgång till särskilda utredningsverktyg vid utredning av de nya brotten. Detta är enligt regeringen en rimlig och nödvändig ordning. När det gäller vissa särskilt ingripande utredningsverktyg, såsom hemliga tvångsmedel, finns

det dock anledning att göra särskilda överväganden när det gäller om och under vilka förutsättningar myndigheterna bör få tillgång till sådana utredningsverktyg. Vid den bedömningen bör det vägas in dels att effektiva utredningsverktyg många gånger är en förutsättning för att det ska vara möjligt att utreda vissa brottstyper, dels att olika former av hemliga tvångsmedel kan innebära ett särskilt stort integritetsintrång för enskilda.

I 27 kap. rättegångsbalken, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (lagen om preventiva tvångsmedel) respektive lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) ges de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att under vissa förutsättningar använda hemliga tvångsmedel och hämta in vissa uppgifter om elektronisk kommunikation vid misstankar om brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. Regeringen tar i detta avsnitt ställning till om utredningsverktygen enligt de nämnda lagarna bör få användas även vid misstankar om sådan terrorismbrottslighet som nu föreslås i avsnitten 4–6. Det kan dock redan inledningsvis konstateras att all tvångsmedelsanvändning är underkastad proportionalitetsprincipen. Av den följer att tvångsmedel mot t.ex. tidningsredaktioner bör användas med största försiktighet (se bl.a. Proposition om vissa tvångsmedelsfrågor, prop. 1988/89:124 s. 27–28, Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, SOU 2017:100 s. 162 och NJA 2015 s. 631). Någon sådan särreglering som *Bonnier Broadcasting AB* efterfrågar är alltså inte nödvändig.

Användning av hemliga tvångsmedel under en förundersökning

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §) och hemlig kameraövervakning (20 a §). För att använda dessa tvångsmedel krävs som huvudregel att minimistrafvet eller det antagna straffvärdet inte underskrider en viss nivå. Tvångsmedlen kan dock användas vid förundersökningar om vissa särskilt uppräknade brott som inte uppfyller dessa krav. De brott som särregleras på detta sätt är bl.a. 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 eller stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 2 § andra stycket 8).

Terrorismen hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Det är därför angeläget att ingripa med krafttag mot terrorismen. De straffbestämmelser som föreslås i avsnitten 4–6 syftar till att kriminalisera sådant handlande som understöder, stärker eller främjar en terroristorganisation. I förlängningen syftar de alltså till att förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Samma övergripande syfte gäller för annan kriminalisering av terrorismbrottslighet.

Ett sätt att förebygga terroristattentat är att ingripa tidigt mot dem som på något sätt deltar i terrorismrelaterad verksamhet. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det dock 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. Vikten av detta understryks av *Åklagarmyndigheten*.

Personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet agerar ofta inom ramen för större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser. Det är alltså, typiskt sett, mycket svårutredd brottslighet. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra brottsligheten, jfr propositionen Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, m.m. (prop. 2007/08:163 s. 56–57).

Det finns alltså ett stort behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar angående de brott som nu föreslås. Som bl.a. *Datainspektionen* påpekar innebär dock en utökad möjlighet till en sådan tvångsmedelsanvändning att de brottsbekämpande myndigheterna i dessa fall tillåts göra en omfattande insamling och bearbetning av mycket känsliga personuppgifter. Frågan är om ett sådant intrång i den enskildes integritet kan vara befogat och om det i så fall begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som man vill åstadkomma. Regeringen har i denna del tidigare gjort den generella bedömningen att de svenska tvångsmedelsreglerna till sitt innehåll lever upp till rimliga krav på tillgänglighet och förutsebarhet. De lagar som reglerar användningen innehåller uttryckliga bestämmelser om de hemliga tvångsmedlens innebörd, användningens omfattning och varaktighet samt under vilka förutsättningar de får användas. Det finns vidare bestämmelser om vilka som är behöriga att ansöka om, ge tillstånd till och verkställa en tvångsmedelsåtgärd. Förfarandet vad gäller undersökning, användning och lagring av de uppgifter som inhämtas är reglerat, och de krav som gäller för att överskottsinformation ska få användas är tydligt angivna, se närmare propositionen Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237 s. 117–118).

Regeringen gör sammantaget bedömningen att den kriminalisering som nu föreslås, med särskild hänsyn tagen till det synnerligen högt värderade skyddsintresse som kriminaliseringen syftar till att tillgodose, är sådan att det ska vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar om dessa brott. Intrånget i den enskildes integritet får anses befogat när det handlar om misstankar om terroristbrottslighet och utformningen av de svenska tvångsmedelsreglerna gör att intrånget i den enskildes integritet begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som man vill åstadkomma.

Mot denna bakgrund bör det vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel även vid förundersökning om de brott som nu föreslås och den utvidgade kriminaliseringen när det gäller befintliga brott med anknytning till terrorism och finansiering av terrorism. Detta kommer att gälla utan att det görs någon lagändring. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning kommer alltså att få användas vid förundersökning om deltagande i en terroristorganisations verksamhet, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering och resa som tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet, finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet och finansiering av

offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande samt en resa för ett sådant deltagande.

Liksom vid misstankar om annan terroristbrottslighet, kommer det vidare att gälla ett undantag från den underrättelseskyldighet om att någon har utsatts för hemliga tvångsmedel som annars gäller i förhållande till den som är eller har varit misstänkt för brott (27 kap. 31 § första stycket och 33 § tredje stycket rättegångsbalken).

Regleringens utformning får också till följd att det vid en förundersökning om de brott som nu föreslås, blir möjligt att ta ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, i beslag hos den misstänkte eller en närstående (27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken). De skäl som talar för att hemliga tvångsmedel ska vara tillämpliga när det gäller förundersökning om de aktuella brotten gör sig, enligt regeringen, gällande även när det gäller möjligheten att ta skriftliga meddelanden i beslag.

Användning av preventiva tvångsmedel

Hemliga tvångsmedel är under vissa förutsättningar möjliga att använda även då en förundersökning om brott inte har inletts. Avsikten med preventiv tvångsmedelsanvändning är att förhindra sådana brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsintressena. Eftersom syftet i första hand är att förebygga, och inte utreda, brott kan verksamheten inte bedrivas endast utifrån 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 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 1 § 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.

Det finns redan i dag möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för terroristbrott och grova brott som rör terrorism. Mot den bakgrunden och med beaktande av de skäl som anförs under föregående rubrik föreslås att lagen 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. Detsamma ska gälla i fråga om grova brott som avser den utvidgade kriminaliseringen av andra brott med anknytning till terrorism och finansiering av terrorism.

Det straffbara området för de gärningar som nu kriminaliseras är noggrant preciserat. Regeringen delar med andra ord inte *Civil Rights Defenders* bedömning att det skulle strida mot legalitetsprincipen att tillåta preventiva tvångsmedel i nu aktuella situationer.

Preventiva tvångsmedel bör alltså kunna användas när det gäller deltagande i en terroristorganisations verksamhet 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, samt på finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet, grovt brott.

Detta kommer att gälla utan att det görs några särskilda lagändringar.

Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen

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.

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, samt på finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet, grovt brott.

Inte heller detta kräver att det görs några särskilda lagändringar.

8 Undantag från kravet på dubbel straffbarhet

Regeringens bedömning: De nya brotten deltagande i en terroristorganisations verksamhet och samröre med en terroristorganisation bör vara undantagna från kravet på dubbel straffbarhet.

Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Göteborgs tingsrätt* och *Domstolsverket*, delar eller har inga invändningar mot promemorians bedöm-

ning. *Åklagarmyndigheten* påtalar att de nu aktuella brotten ofta har gränsöverskridande karaktär och att undantaget från dubbel straffbarhet bör gälla på samma sätt som när det gäller befintliga brott på terrorismområdet.

Sveriges advokatsamfund anser att det inte är rimligt med ett så pass vittomfattande undantag från kravet på dubbel straffbarhet som föreslås i promemorian, särskilt vad avser personer som befunnit sig på plats vid den tidpunkt när en terroristorganisation tog kontroll över området. Advokatsamfundet pekar vidare på att varje steg som Sverige tar i riktning mot en uppluckring av den internationellt accepterade grundprincipen om krav på dubbel straffbarhet, medför att Sveriges möjligheter att värna rätten att själv bestämma över vilket handlande på svensk mark som ska kunna bestraffas minskar. *Civil Rights Defenders* framför liknande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: En svensk domstol är som huvudregel 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. Detta förutsätter dock 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 (2 kap. 2 § brottsbalken). För vissa brott har emellertid svenska domstolar s.k. universell jurisdiktion, vilket innebär att de har möjlighet att lagföra ett brott även om gärningen helt saknar anknytning till den egna staten. Detta gäller bl.a. för terroristbrott och försök till sådant brott enligt terroristbrottslagen (2 kap. 3 § 6 brottsbalken). I sådana fall uppställs alltså inte något krav på dubbel straffbarhet.

I rekryteringslagen respektive finansieringslagen finns särskilda domsrättsregler som undantar brotten i de två lagarna från kravet på dubbel straffbarhet (prop. 2001/02:149 s. 48–49 och prop. 2009/10:78 s. 50–52). Dessa domsrättsregler utvidgades i samband med införandet 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). Ytterligare utvidgningar av domsrätten skedde i samband med genomförandet av bl.a. terrorismdirektivet (prop. 2017/18:174). Vad *Advokatsamfundet* anför, bl.a. om att det kan drabba personer som befunnit sig på plats vid den tidpunkt när en terroristorganisation tog kontroll över ett område oskäligt hårt, föranleder ingen annan bedömning. Enligt regeringen är de gärningar som nu föreslås bli kriminaliserade sådana att de stärker, främjar eller understöder en terroristorganisation. Andra gärningar kriminaliseras inte. Det är alltså fråga om klart straffvärda gärningar. I sådana situationer är det, enligt regeringen, rimligt att undanta brotten från kravet på dubbel straffbarhet.

Deltagande i en terroristorganisation verksamhet 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. Svenska myndigheter kan i brottsutredningar komma att behöva rättslig hjälp från andra staters myndigheter för att inhämta bevis, t.ex. avseende förhör. För att lämna sådan rättslig hjälp torde många länder utanför Europa ställa upp krav på dubbel straffbarhet. Detta gäller dock redan i dag i förhållande till de terrorismgärningar som är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet, vilket inte

har utgjort hinder mot ett undantag. 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, enligt regeringen, skäl att undanta även nu aktuella brott från kravet på dubbel straffbarhet.

Detta innebär att domsrättsregeln i rekryteringslagen kommer att vara tillämplig i förhållande till brotten deltagande i en terroristorganisations verksamhet och samröre med en sådan organisation, liksom utvidgningen av brotten offentlig uppmaning, rekrytering och resa. På samma sätt kommer domsrättsregeln i finansieringslagen att vara tillämplig i förhållande till brotten finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet och finansiering av offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande samt en resa för att delta i en terroristorganisations verksamhet. Detta kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

9 Olovlig värvning

9.1 Straffansvaret för olovlig värvning utvidgas och moderniseras

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om olovlig värvning ska utvidgas till att omfatta värvning även av en enstaka person. Bestämmelsen förtydligas och moderniseras.

Regeringens bedömning: Straffansvaret bör även fortsättningsvis vara begränsat till gärningar som begås i Sverige.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag och bedömning. *Svea hovrätt* och *Attunda tingsrätt*, som båda tillstyrker förslaget, påpekar att det kan uppstå frågetecken kring hur ändringen är avsedd att tillämpas i fråga om antal brottsenheter när flera personer värvas. Om varje värvning av en person är att betrakta som ett brott oavsett om flera personer värvas vid samma tillfälle kan ändringen medföra en betydande straffskärpning. Frågan bör belysas i det fortsatta beredningsarbetet. Även *Socialstyrelsen* tillstyrker förslaget och påtalar att flera som har värvats för att delta i den väpnade konflikten i Syrien och Irak har varit relativt unga. Om den föreslagna utvidgningen av bestämmelsen om olovlig värvning kan bidra till att rekrytering till krigstjänst inte äger rum i Sverige är det mycket välkommet.

Civil Rights Defenders ifrågasätter om det ur ett människorättsperspektiv kan anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle att regeringens intresse av att skydda Sveriges utrikespolitiska relationer ges företräde framför individens politiska fri- och rättigheter. Att ändra rekvisitet ”folk” till att avse endast en person medför dessutom en betydande utvidgning av det straffbara området. Den föreslagna lydelsen kan komma att träffa

överenskommelser mellan t.ex. familjemedlemmar, vilket kan innebära en inskränkning av rätten till privat- och familjeliv.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Värkning av en enskilda person ska omfattas av straffbestämmelsen

Den som utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen bege sig ur riket för att ta sådan tjänst kan enligt 19 kap. 12 § brottsbalken dömas för olovlig värkning. Krigstjänst förutsätter inte att det pågår ett krig mellan stater, utan även tjänst i en upprorsarmé eller i övrigt vid ett inbördeskrig omfattas. Därutöver omfattar straffansvaret värkning till t.ex. gendarmeri eller andra polistrupper (Proposition med förslag till ändring i strafflagen m.m., prop. 1948 nr 80 s. 136–137 och Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken [25 april 2018, Zeteo], kommentaren till 19 kap. 12 §).

Begreppet värkning till krigstjänst kan kort beskrivas som värkning till tjänst i en verksamhet av militär karaktär som har ett naturligt samband med deltagande i en väpnad konflikt och som sker i organiserad form. I förhållande till tiden vid bestämmelsens tillkomst ser sådan värkningsverksamhet av naturliga skäl annorlunda ut nu. De väpnade konflikter som personer värvas till i dag torde i allt väsentligt vara icke-internationella, vilket innebär att de äger rum mellan en stat och en eller flera väpnade grupper eller mellan väpnade grupper, däremot inte mellan stater. I vissa fall kan en eller flera av de väpnade grupperna som agerar i en sådan konflikt anses utgöra en terroristorganisation eller en våldsbejakande extremistisk gruppering. Den som tillsammans med en sådan grupp deltar i en väpnad konflikt begår inte sällan brott i samband med sitt deltagande, t.ex. krigsförbrytelser eller terroristbrott. I vissa fall kan det även vara fråga om folkmord, brott mot mänskligheten, brott enligt brottsbalken eller osjälvständiga former av något av dessa brott. Det kan också finnas en risk för att den som mottar träning i att t.ex. hantera vapen fortsatt begår allvarlig brottslighet. Detta gäller till exempel både de svenskar som för Daesh deltagit i Syrien och Irak och de som deltagit i paramilitära grupper i Ukraina. Om det är fråga om värkning till krigstjänst som i något avseende kan anses bidra till terroristbrottslighet kan även ett straffansvar för rekrytering enligt 4 § rekryteringslagen aktualiseras (se närmare avsnitt 6.1).

Kravet på att ”folk” ska ha värvats har kommit att uppfattas på så sätt att det för straffansvar inte är tillräckligt att värva någon enskilda individ (Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken [25 april 2018, Zeteo], kommentaren till 19 kap. 12 §). I straffbestämmelsen om rekrytering finns inte något motsvarande krav på att gärningen ska rikta sig mot fler än en person. Det är i stället tillräckligt att söka förmå ”någon annan” att t.ex. begå eller annars medverka till terroristbrottslighet.

Bestämmelsen om olovlig värkning infördes ursprungligen för att bevara tillgången till krigsdugligt manskap inom riket. Detta syfte har emellertid sedan länge trängts i bakgrunden. I stället har bestämmelsen motiverats med att det kan finnas en risk för att Sveriges utrikespolitiska relationer påverkas om värkning tillåts i Sverige. Ett annat tungt vägande argument för förbudet att värva personer till främmande krigstjänst är det som *Socialstyrelsen* lyfter fram om att flera som har värvats för att delta i

väpnade konflikter utomlands har varit relativt unga. Att motverka sådan värvning är enligt regeringen angeläget oavsett om det är fråga om värvning till en terroristorganisation eller till någon form av krigstjänst. Även om det enligt utredningen inte med säkerhet går att uttala sig om i vilken omfattning värvning till främmande krigstjänst förekommer i Sverige, torde det enligt de begränsade uppgifter som finns från bl.a. Säkerhetspolisen handla om värvning som riktar sig mot en eller ett fåtal personer.

Enligt regeringen finns det därför anledning att anpassa bestämmelsen så att den kan tillämpas på ett effektivt sätt. Skillnaden mellan straffbestämmelserna om olovlig värvning och rekrytering i detta avseende är enligt regeringens mening omotiverad. Begränsningen av straffbestämmelsen om olovlig värvning till att den ska avse flera personer förefaller dessutom hindra att bestämmelsen kan tillämpas på ett effektivt sätt. Straffansvaret för olovlig värvning bör därför utvidgas till att omfatta även den som värvar en enskild person till krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. Regeringen delar inte *Civil Rights Defenders* uppfattning att en sådan utvidgning av det straffbara området kan utgöra en inskränkning av rätten till skydd för privat- och familjeliv såsom den kommer till uttryck i Europakonventionen (artikel 8).

Svea hovrätt och *Attunda tingsrätt* väcker frågan om hur den föreslagna ändringen är avsedd att tillämpas när flera personer värvas vid samma tillfälle, dvs. om det då ska vara att betrakta som ett eller flera brott. Enligt regeringen bör den situationen hanteras på samma sätt som när det gäller rekryteringsbrottet. Det torde innebära att den som vid ett tillfälle, t.ex. vid ett torgmöte, värvar flera personer bör dömas för ett fall av olovlig värvning. Den som vid skilda tillfällen värvar en eller flera personer bör däremot dömas för olovlig värvning vid vart och ett av värvningstillfällena. Att flera personer värvas vid ett och samma tillfälle kan däremot påverka straffvärdet i skärpande riktning.

Straffbestämmelsen om olovlig värvning moderniseras

Enligt den nuvarande straffbestämmelsen är det även förbjudet att förmå folk att olovligen bege sig ur riket för att ta krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. Regleringen kom till för att förhindra att förbudet mot olovlig värvning kringgås genom att s.k. värvningskontrakt undertecknas först sedan den som ska värvas har lämnat landet. Bestämmelsen skulle göra det möjligt att i ett kritiskt läge, genom utreseförbud som antogs kunna meddelas i administrativ ordning, hindra en värvning som sker genom att den som ska värvas först förmås att lämna landet. På så sätt skulle straffansvaret omfatta den som har förmått de frivilliga att lämna landet även om värvaren inte har behövt truga eller tubba någon att gå i främmande tjänst (prop. 1948 nr 80 s. 136–137).

För straffansvar enligt värvningsbestämmelsen ställs det inga formkrav på en överenskommelse om att delta i främmande krigstjänst. Enligt utredningen är det sannolikt att eventuella brott begås genom att en muntlig överenskommelse träffas mellan de inblandade, men sådana överenskommelser kan också träffas genom kontakt t.ex. över internet. Formella värvningskontrakt är däremot säkerligen ovanliga numera.

En förutsättning för straffansvar är att överenskommelsen träffas i Sverige (se vidare under nästa rubrik). Eftersom det inte ställs några

formkrav på överenskommelsen, gör utredningen bedömningen att det inte längre finns något behov av en särskild reglering som omfattar den som förmår, dvs. övertalar eller kommer överens med, en person att lämna landet för att låta sig värvas utomlands. Värvningen bör i merparten av dessa fall anses ha skett i Sverige redan genom överenskommelsen att lämna landet i syfte att delta i krigstjänst. Ingen remissinstans har invänt mot detta resonemang och regeringen delar utredningens bedömning.

Utredningen ifrågasätter dessutom om det finns rättsliga förutsättningar för att uppfylla kravet på att den som lämnar landet ska ha gjort detta olovligen. Det finns inte i dag någon möjlighet att meddela reseförbud i administrativ ordning, utan detta skulle kräva lagstiftningsåtgärder med hänsyn till den grundläggande rätten att röra sig fritt och lämna landet (jfr 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 2.2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen). Med hänsyn till att en värvning som träffas av denna del av värvningsbestämmelsen i de allra flesta fall måste anses ha skett redan i Sverige, finns det enligt regeringen inte skäl att i detta sammanhang överväga några sådana lagstiftningsåtgärder.

Regeringen gör sammanfattningsvis bedömningen att förbudet mot att förmå folk att olovligen bege sig ur riket för att ta krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst inte längre fyller någon funktion och därför bör tas bort ur straffbestämmelsen om olovlig värvning.

Det bör fortfarande krävas att den olovliga värvningen sker i Sverige

För straffansvar krävs att värvningen äger rum i Sverige. Utredningen har haft i uppdrag att överväga om den territoriella begränsningen bör finnas kvar.

Rekryteringsbrottet är inte territoriellt begränsat. Det innebär att värvningsgärningar som kan anses bidra till terrorism kan bestraffas enligt rekryteringslagen även om de begås utomlands. Utredningen gör emellertid bedömningen att behovet är begränsat av att därutöver kunna lagföra någon i Sverige för sådan värvning som avses i bestämmelsen om olovlig värvning som sker utomlands. Detta motiveras bl.a. med att en värvning som äger rum utomlands inte på samma sätt riskerar att påverka Sveriges utrikespolitiska relationer. Ingen remissinstans har invänt mot denna bedömning.

Det kan tilläggas att Sverige genom straffbestämmelsen om olovlig värvning lever upp till 1907 års konvention angående neutrala makters och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig (V:e Haagkonventionen). Enligt artikel 4 i konventionen får stridande styrkor inte sättas upp och värvningsbyråer inte öppnas på en neutral makts landområde till förmån för de krigförande. Konventionen ställer emellertid inte något krav på att förhindra värvningsgärningar som äger rum utanför det egna landets gränser.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att straffbestämmelsens territoriella begränsning bör finnas kvar.

9.2 Straffet för olovlig värvning skärps

Regeringens förslag: Straffmaximum för olovlig värvning höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Regeringens bedömning: Straffskalan för brott som begås om Sverige är i krig bör inte ändras.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag och bedömning. Enligt *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* är skälen för att förändra straffskalan för olovlig värvning oklara. Straffskalor som överlappar så mycket som ett år är ovanliga i svensk rätt och det är svårt att frigöra sig från intrycket att det snarare handlar om att få tillgång till tvångsmedel som förutsätter ett års fängelse i straffskalan, t.ex. häktning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Straffskalan för olovlig värvning är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om Sverige är i krig, fängelse i högst två år. Som jämförelse är straffskalan för rekryteringsbrottet fängelse i högst två år. För rekryteringsbrottet finns dessutom en särskild straffskala för grova brott. En viktig skillnad i förhållande till rekryteringsbrottet är emellertid att det brottet syftar till att förhindra gärningar som kan anses bidra till terrorism medan olovlig värvning kan avse värvning till en verksamhet som i sig inte är otillåten. Straffbestämelsen om olovlig värvning fyller en viktig funktion bl.a. genom att den avser att förhindra att det här i Sverige värvas till en verksamhet som i grunden innebär att människor skadas och utsätts för lidande.

Straffvärdet av sådana gärningar kan vara förhållandevis högt. Särskilt gäller detta om värvningsverksamheten har avsett flera personer och om den har bedrivits på ett systematiskt sätt och i stor omfattning. Det är angeläget att straffskalan möjliggör en adekvat påföljd även i de allvarligaste fallen av olovlig värvning. Enligt regeringen är dagens maximistraff om fängelse sex månader inte tillräckligt, utan det kan finnas gärningar med ett straffvärde som närmar sig nuvarande straffmaximum eller som är högre än detta. Straffmaximum för olovlig värvning, om Sverige inte är i krig, bör därför höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

För straffansvar saknar det betydelse vilken väpnad styrka eller väpnad grupp som krigstjänsten ska utföras för. Straffansvaret kan i vissa fall omfatta gärningar som har ett begränsat straffvärde. Straffskalan bör därför även i fortsättningen innehålla böter.

Enligt utredningen finns det inte skäl att ändra straffskalan för olovlig värvning som begås om Sverige är i krig. *Uppsala universitet* invänder att straffskalorna därmed kommer att överlappa varandra med ett år och att det är ovanligt i svensk rätt. Det särskilda straffansvaret för brott som begås om Sverige är i krig är emellertid inte ett grovt brott i det avseendet att en gärning beroende på allvaret i det enskilda fallet kan hänföras till olika straffskalor. Om Sverige skulle befinna sig i krig finns det endast en tillämplig straffskala. Att straffskalorna överlappar varandra med ett år innebär därför inga gränsdragningsproblem. Det finns fortfarande skäl att se allvarigare på värvningsgärningar som äger rum om Sverige skulle

befinna sig i krig. Regeringen delar utredningens bedömning att det inte finns skäl att ändra straffskalan för olovlig värvning som begås om Sverige är i krig.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2019.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians och utredningens förslag och bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens, dock föreslås andra ikraftträdandedatum.

Remissinstanserna: Det är enbart *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* som kommenterar ikraftträdandet särskilt. Säkerhetspolisen påtalar att myndigheten i dag inte delges underrättelser från signalspaning i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, om det pågår en förundersökning vid myndigheten beträffande en företeelse som signalspaningen rör. Säkerhetspolisen är därför mycket positiv till att det nu pågår en översyn av frågan, och pekar på att för det fall sådant agerande som i dag motverkas inom ramen för myndighetens underrättelseverksamhet faller in under det område som nu föreslås kriminaliseras och därmed blir föremål för förundersökning, skulle myndighetens möjligheter att få information via signalspaning avsevärt begränsas. Säkerhetspolisens förebyggande arbete skulle därmed komma att påverkas påtagligt negativt. Myndigheteten skulle tappa möjligheten att få information genom signalspaning, information som skulle kunna förhindra brott. Säkerhetspolisen anser sammanfattningsvis att ikraftträdandet av de nya lagförslagen ska avvakta till dess att den lagstiftning som blir resultatet av den utredning om signalspaning som nu pågår träder i kraft. Polismyndigheten ansluter sig till vad Säkerhetspolisen anför och tillägger att det inte kan uteslutas att ett terroristbrott i Sverige inte kan förhindras till följd av att Säkerhetspolisen inte kan få tillgång till information via signalspaning avseende personer som blir föremål för förundersökning när de nya lagförslagen träder i kraft. Även *Försvarets radioanstalt* välkomnar att frågan om att delge Säkerhetspolisen underrättelser från signalspaning parallellt med pågående förundersökning är föremål för en översyn.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De förslag som lämnas är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Säkerhetspolisen måste emellertid ges goda möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott. *Säkerhetspolisens* och *Polismyndighetens* påpekanden om att möjligheterna att ta del av underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan komma att försämrats om förslagen

genomförs innan polisen har fått ökade möjligheter att få information från sådan signalspaning bör därför tas på största allvar.

Det har även tidigare uppmärksammats vilka problem som kan uppkomma för Säkerhetspolisens underrättelsearbete om det skulle bli fråga om en mer begränsad tillgång till underrättelser med uppgifter som hämtats in av Försvarets radioanstalt (FRA), enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, se Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63 s. 178–180). Från det att förundersökning inleds får Säkerhetspolisen nämligen inte del av underrättelser från FRA om förhållanden kring vilka förundersökning pågår.

I lagrådsremissen Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt föreslår regeringen en ny lag som ska göra att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet även om det pågår en förundersökning. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019. Förslagen i den här lagrådsremissen bör träda i kraft samma datum.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks, och inte heller till en svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Av grunderna för 5 § brottsbalkens promulgationslag följer att de nya straffbestämmelserna inte får tillämpas så att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Det behövs alltså inte några särskilda övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser av förslagen

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: De föreslagna ändringarna kan förväntas medföra vissa kostnadsökningar för rättsväsendet. Det handlar om kostnader för framför allt Säkerhetspolisen, men även för Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna och, i begränsad omfattning, för Kriminalvården.

Promemorians och utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterar bedömningen i denna del, delar *Åklagarmyndigheten* bedömningen att de föreslagna ändringarna kan medföra vissa kostnader för rättsväsendet, främst för Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen, och att Åklagarmyndigheten torde kunna finansiera dessa inom befintliga anslag. *Säkerhetspolisen* anser att den föreslagna lagstiftningen skulle kunna ha stor effekt på arbetet med att förebygga, förhindra och utreda olika former av terroristbrottslighet. Myndigheten uppskattar att förslagen skulle kunna leda till ett stort antal tillkommande förundersökningar per år. Detta beräknas innebära en kostnadsökning med 40 miljoner kronor fördelat över hela ansvarskedjan inom myndigheten, från förebyggande arbete till att

genomföra förundersökning. För det fall Säkerhetspolisen inte tillskjuts någon extra resurs med anledning av den utökade kriminaliseringen kommer verksamheten att tvingas ställa om från förebyggande till mer utredande arbete. Enligt *Kriminalvården* är det svårt att avgöra hur stor kostnadsökning ett genomförande av förslaget kan antas medföra för myndigheten, t.ex. för att anpassa anstalter utifrån krav på ökade differentieringsmöjligheter eller särskilda platstyper. Kriminalvården påtalar att det finns ett behov av att på ett ändamålsenligt sätt följa upp de faktiska ekonomiska konsekvenserna för myndigheten.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen föreslår två nya straffbestämmelser om deltagande i och samröre med en terroristorganisation, och 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. Vid misstankar om de nya brotten kommer det under vissa förutsättningar att vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel. Därutöver föreslås en viss utvidgning av straffansvaret för olovlig värvning.

Ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som den utvidgade kriminaliseringen ger innebär vissa ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter genom att det blir fler utredningar och lagföringar. Som påpekas i promemorian kan det i första hand bli fråga om en viss ökning av kostnaderna för Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet. Även för Åklagarmyndigheten kan vissa ökade kostnader uppkomma, om än i mer begränsad omfattning. Det ska dock även beaktas i kostnadsbesparande riktning att framför allt det nya deltagandebrottet kan förväntas underlätta många utredningar i bevishänseende (se närmare avsnitt 4.1.1). För domstolarna och Kriminalvården bedöms kostnadsökningen vara marginell.

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

Regeringens bedömning: Förslaget att straffbelägga deltagande i en terroristorganisations verksamhet och samröre med en terroristorganisation bör få viss avhållande effekt på sådant 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.

Promemorians och utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot bedömningen i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Som påpekas i promemorian är en grundtanke bakom att straffbelägga ett visst beteende att kriminaliseringen ska påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att kriminaliseringen ska ha en allmänpreventiv verkan. Även om det är svårt att härleda effekter av detta slag till en specifik lagändring, gör regeringen

bedömningen att den nu föreslagna kriminaliseringen på terrorismområdet kan förväntas få en viss avhållande effekt. Framför allt gäller detta i förhållande till brottet deltagande i en terroristorganisations verksamhet där det i den allmänna debatten har förts fram att ett sådant deltagande, till skillnad från vad som gäller i många andra länder, inte är straffbart i Sverige. Ytterligare stöd för detta antagande är de norska erfarenheterna på området som redovisas i promemorian och som har lett till en brant nedgång i antalet personer som har rest för att ansluta sig till terroristorganisationer efter den första fällande domen i Norge.

Det ska samtidigt framhållas att Säkerhetspolisen tidigare har påtalat att ett utvidgat straffansvar kan 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 (SOU 2015:63 s. 180–181). Säkerhetspolisens tillgång till tips rörande planerad brottslighet, men även information om och från återvändande, kan därmed minska. Det kan alltså innebära en försämrad möjlighet för Säkerhetspolisen att bedriva underrättelsearbete. Detsamma gäller om tillgången till underrättelser med uppgifter som hämtats in genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet begränsas (se närmare avsnitt 10).

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

12 Författningskommentar

12.1 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

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

Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av vad som i lagen avses med en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1.

En terroristorganisation definieras som en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Definitionen överensstämmer med beskrivningen av vilka sammanslutningar som det, enligt 3 § första stycket 2 lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), är straffbart att finansiera (jfr prop. 2015/16:78 s. 48–49). Med sammanslutning avses såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk (jfr prop. 2015/16:113 s. 54). För att det ska vara fråga om en terroristorganisation krävs dessutom att sammanslutningen ägnar

sig åt terroristgärningar. Sådana gärningar beskrivs som särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet framgår av 2 §.

Ytterligare vägledning till vad som avses med en terroristorganisation kan hämtas från terrorismdirektivet 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 har 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 (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, artikel 2.3).

Det kan ibland vara svårt att avgränsa vad, eller vilka verksamheter, som ingår i en terroristorganisation. Det kan vara fallet i fråga om organisationer inom vilka det bedrivs såväl terroristbrottslighet som annan verksamhet, t.ex. politisk eller humanitär verksamhet. Är det fråga om klart fristående verksamheter, kan det finnas skäl att betrakta enbart den del av verksamheten som bedriver terroristbrottslighet som en terroristorganisation. I sådana fall kan t.ex. en politisk gren vara att betrakta som en separat sammanslutning som inte är att anse som en terroristorganisation. Om däremot verksamheterna är integrerade i varandra, kan det finnas skäl att betrakta organisationen i sin helhet som en terroristorganisation.

Ansvar

Deltagande i en terroristorganisations verksamhet

2 b § Den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen döms till fängelse i högst två år.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om straff för den som deltar i en terroristorganisations verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Den straffbara handlingen består i att delta i verksamheten i en sådan terroristorganisation som definieras i 2 a §. För att det ska röra sig om deltagande i en viss terroristorganisations verksamhet måste det finnas en konkret och kvalificerad anknytning till organisationen. Omständigheter som visar på en sådan anknytning till en viss terroristorganisation är t.ex. att någon agerar på uppdrag av organisationen eller har ställt sig under den organisationens ledning. Andra exempel kan vara att personen har svurit trohet till en terroristorganisation, har eller har haft etablerade kontaktvägar in i den, fått information, vägledning, material eller utrustning av organisationen eller deltagit i utbildning eller träning anordnad av den. Mer tillfälliga eller begränsade kontakter med en terroristorganisation eller aktiviteter som sker inom ramen för en från terroristorganisationen fristående verksamhet är normalt inte att betrakta som ett deltagande i terroristorganisationens verksamhet, eftersom det i dessa fall inte är fråga

om ett handlande som sker för terroristorganisationens räkning eller inom ramen för denna. Under vissa förutsättningar kan sådana kontakter eller aktiviteter vara straffbara som samröre med en terroristorganisation enligt 2 c §.

Ett deltagande i verksamheten hos en terroristorganisation som i huvudsak verkar i och från utlandet kan också ske i Sverige eller i ett tredje land. En terroristorganisation kan även bildas och verka endast i Sverige.

Det straffbara deltagandet ska ta sig uttryck i någon form av aktivitet inom ramen för terroristorganisationens verksamhet. Att enbart befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation är inte straffbart. Inte heller utgör enbart närvaro hos en terroristorganisation eller vid ett evenemang anordnat av organisationen ett sådant aktivt deltagande. Straffbestämmelsen tar sikte på sådant deltagande som ingår som en naturlig och integrerad del i organisationens verksamhet. Ett sådant deltagande kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre terroristorganisationer, eller terroristceller, kan verksamheten i allt väsentligt vara inriktad på att förbereda terroristattentat, men det straffbara deltagandet kan även bestå i handlingar som informationsinhämtning, publicitet eller utbildning av andra deltagare. I större terroristorganisationer kan verksamheten vara av mer skiftande slag. Att ansluta sig till en terroristorganisation genom att t.ex. ställa sig under dess ledning och utföra de uppgifter som tilldelas innebär typiskt sett ett deltagande i verksamheten. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är andra 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 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.

Humanitär verksamhet som opartiska och fristående humanitära 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 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 hindrar straffbestämmelsen en humanitär organisation, vare sig den är lokal eller internationell, från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen. Det naturliga sättet att se på saken är att den som arbetar för en sådan humanitär organisation deltar i den organisationens verksamhet och inte i terroristorganisationens verksamhet. På motsvarande sätt ska läkare och annan sjukvårdspersonal som inom ramen

för sina anställningar eller uppdrag för ett sjukhus behandlar en medlem i en terroristorganisation inte därmed anses delta i den organisationens verksamhet. Om däremot t.ex. en läkare ansluter sig till terroristorganisationen för att utföra sina tjänster inom ramen för den organisationen, får detta normalt ses som ett deltagande i terroristorganisationens verksamhet. Den internationella humanitära rättens skydd för sjuk- och själavård under en väpnad konflikt kan dock i enskilda fall aktualiseras.

Det är inte nödvändigt att deltagandet tar sikte på särskilt allvarlig brottslighet för att det ska omfattas av straffbestämmelsen. Straffansvaret kan träffa alla former av aktivt deltagande i verksamheten, oavsett inom vilken del av verksamheten det sker. För att det ska vara ett straffbart deltagande krävs dock att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Främja innebär att någon genom sitt deltagande skapar gynnsamma förutsättningar för terroristorganisationen att växa eller verka. Stärka innebär att någon genom sitt deltagande gör terroristorganisationen mer effektiv eller slagkraftig. Understödja innebär att någon genom sitt deltagande gynnar, stöder eller på något annat sätt underlättar för terroristorganisationen.

Att deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen innebär att det typiskt eller generellt sett ska anses bidra till terroristorganisationen på ett sådant sätt. Åklagaren behöver inte visa att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom deltagandet har främjats, stärkts eller understötts. Däremot ska man vid en objektiv bedömning kunna konstatera att det har funnits en risk för detta. Av kravet på att deltagandet i verksamheten ska ha varit ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen följer att allt aktivt deltagande i en terroristorganisation inte omfattas av det straffbara området. Utanför det straffbara området kan falla t.ex. humanitär verksamhet där den enda möjligheten att lindra civilbefolkningens lidande är att göra detta inom ramen för terroristorganisationen eller journalistisk verksamhet eller vissa familjeangelägenheter. Utrymmet för att anse att ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte faller in under det straffbara området är dock mycket begränsat. I stort sett allt aktivt deltagande i en terroristorganisation får anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt, dvs. åtminstone likgiltighetsuppsåt, till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en terroristorganisation och som innebär ett deltagande i verksamheten. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen i det enskilda fallet. Gärningsmannen ska däremot ha uppsåt till de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Det har för bedömningen i denna del betydelse vad som sägs ovan om att utrymmet är mycket begränsat för att anse att ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte faller in under det straffbara området.

Straffet för deltagande i en terroristorganisations verksamhet 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, gärningsmannens roll i organisationen, vilka uppgifter som har utförts och hur länge deltagandet har pågått. Eftersom deltagandet i verksamheten kan

se olika ut beroende på vilken terroristorganisation det är fråga om, gärningsmannens roll och uppgifter samt hur länge deltagandet har pågått, kan straffvärdet för gärningen variera i avsevärd utsträckning. Det bör därför finnas utrymme att utnyttja den del av straffskalan som även omfattas av straffskalan för det grova brottet, dvs. fängelse i intervallet sex månader till två år. En omständighet som bör kunna ha betydelse för straffvärdet, men som normalt inte påverkar gradindelningen, är varaktigheten av deltagandet. 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 övre delen av straffskalan ska användas.

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

Deltagandebrottet omfattas inte av subsidiaritetsregeln i 8 §. Det finns alltså inget som hindrar att den som döms för att ha deltagit i en terroristorganisationens verksamhet också döms för en gärning med samma eller strängare straff i brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen). Frågan om huruvida en person, som inom ramen för sitt deltagande i en terroristorganisationens verksamhet även har begått andra straffbara gärningar, ska dömas för ett eller flera brott får avgöras med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens. En person som inom ramen för sitt deltagande har gjort sig skyldig till exempelvis misshandel, stöld eller narkotikasmuggling bör normalt dömas i konkurrens för samtliga dessa brott. Att deltagandet har innefattat annan brottslighet kan självfallet påverka straffvärdet av deltagandet, men det är viktigt att samma omständigheter inte beaktas flera gånger vid bedömningen av straffvärdet. Resultatet bör bli detsamma när det gäller någon som inom ramen för sitt deltagande har gjort sig skyldig till något enstaka fall av offentlig uppmaning, rekrytering eller finansiering. Om det rör sig om flera 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. På samma sätt bör ett fullbordat terroristbrott, på grund av de likartade skyddsintressena, konsumera ett deltagandebrott. Eftersom deltagandebrottet kan pågå under mycket lång tid kan det dock i det enskilda fallet finnas skäl att döma i konkurrens för terroristbrott och deltagande i en terroristorganisationens verksamhet. Ett exempel på en sådan situation kan vara att någon under lång tid deltagit i en terroristorganisationens verksamhet och inom ramen för detta i mycket begränsad utsträckning medverkat till ett terroristbrott. Däremot kan t.ex. upprepade fall av exempelvis misshandel leda till att deltagandet bedöms som grovt, men det bör ändå dömas i konkurrens för grovt deltagandebrott och upprepade fall av misshandel eftersom dessa straffbud har olika skyddsintressen.

Samröre med en terroristorganisation

2 c § Den som, utan att delta i en terroristorganisationens verksamhet enligt 2 b §, för en sådan organisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning, transportmedel eller annan

liknande utrustning eller upplåter lokal eller mark för dess verksamhet döms till fängelse i högst två år.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om straff för den som tar befattning med vapen eller en viss typ av utrustning eller upplåter lokal eller mark för en terroristorganisations räkning. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Straffbestämmelsen är uttryckligen subsidiär i förhållande till 2 b §. Den ska alltså inte tillämpas om det finns förutsättningar att döma för deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Paragrafen tar i stället sikte på ett samröre som inte innebär ett deltagande, men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrottslighet.

I första ledet straffbeläggs att ta befattning med utrustning som kan komma till användning vid terroristbrottslighet. Vapen, ammunition, brandfarliga och explosiva varor, kommunikationsutrustning och transportmedel är exempel på sådan utrustning och nämns särskilt i paragrafen. Uppräkningen är dock inte uttömmande, utan även annan utrustning av liknande slag träffas av straffansvaret. Det kan t.ex. röra sig om sådana farliga eller skadliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i 5 §. Ytterligare vägledning till vad som avses med annan liknande utrustning kan man få genom regeringens föreskrifter om vad som utgör krigsmateriel (bilaga till förordningen [1992:1303] om krigsmateriel).

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.

Befattningen ska ske för en terroristorganisation. Det innebär att gärningsmannen ska ta befattning med utrustningen för terroristorganisationens räkning. Det kan t.ex. handla om att mot ersättning tillhandahålla, anskaffa, transportera, förvara, anordna transport eller förvaring, installera, underhålla eller reparera utrustningen för en terroristorganisations räkning. För straffbarheten spelar det ingen roll vem som har förmedlat kontakten eller gett uppdraget att ta befattning med utrustningen.

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

Den befattning och upplåtelse för en terroristorganisations räkning som bestämmelsen träffar torde i praktiken många gånger ske mot ersättning eller någon annan form av kompensation. Detta är dock inte någon förutsättning för straffansvar. Om det inte sker mot ersättning kan det vara en indikation på att det i stället handlar om deltagande i terroristorganisationens verksamhet.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt, dvs. åtminstone likgiltighetsuppsåt, till de faktiska omständigheterna. Det krävs alltså uppsåt till att det rör sig om en viss typ av utrustning och att befattningen eller upplåtelsen sker för en terroristorganisations räkning.

Straffet för samröre med en terroristorganisation är fängelse i högst två år. När det gäller val av påföljd är det, på grund av brottslighetens art, ofta motiverat att döma till fängelse även om straffvärdet i sig eller tidigare

brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste dock bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Samröresbrottet omfattas inte av subsidiaritetsregeln i 8 §. Det finns alltså inget som hindrar att den som döms för samröre med en terroristorganisation också döms för en gärning med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen. Frågan om en person, som i samband med samröre med en terroristorganisation även har begått andra straffbara gärningar, ska dömas för ett eller flera brott får därmed avgöras med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens. 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, på grund av de olika skyddsintressena, normalt dömas i konkurrens för brott mot samröresbestämmelsen och brott mot brottsbalken. Detsamma gäller om det andra brottet utgör brott mot någon specialstraffrättslig lag. Om samröret avser en terroristorganisation som är föremål för internationella sanktioner torde viss befattning med sådan utrustning som nämns i paragrafen många gånger också kunna innebära ett brott mot lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Även i en sådan situation bör dömas i konkurrens för brott mot samröresbestämmelsen och brott mot sanktionslagen.

3 § Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet *eller till deltagande i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Paragrafen ändras på så sätt att straffansvaret utvidgas till att omfatta även den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till deltagande i en terroristorganisations verksamhet på ett sådant sätt som anges i 2 b §. Ändringen innebär att det för straffansvar i många fall kommer att vara tillräckligt att åklagaren kan bevisa att en offentlig uppmaning tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att det har funnits ett direkt uppsåt att förmå någon annan att begå särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § (jfr prop. 2009/10:78 s. 59).

4 § Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet *eller att delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §* döms till fängelse i högst två år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rekrytering till terroristbrottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Paragrafen ändras på så sätt att straffansvaret utvidgas till att omfatta även rekrytering till deltagande i en terroristorganisations verksamhet på ett sådant sätt som anges i 2 b §. Förutsättningarna för ansvar enligt det utvidgade tillämpningsområdet är att gärningsmannen söker förmå någon annan, utan att det utgör offentlig uppmaning, att delta i en terroristorganisations verksamhet. Utvidgningen innebär att det för straffansvar i

många fall kommer att vara tillräckligt att åklagaren kan bevisa att åtgärden tar sikte på deltagande i en terroristorganisations verksamhet. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att gärningsmannen agerar med direkt uppsåt att förmå någon annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet (jfr prop. 2009/10:78 s. 60).

5 b § Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet,

2. delta i en terroristorganisations verksamhet enligt 2 b §, eller

3. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för resor i terrorismsyften. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Bestämmelsen i *första stycket 2*, som är ny, utvidgar straffansvaret till att omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att delta i en terroristorganisations verksamhet på ett sådant sätt som anges i 2 b §. Utvidgningen av tillämpningsområdet innebär att det för straffansvar i många fall kommer att vara tillräckligt att åklagaren kan bevisa att en resa sker eller påbörjas i avsikt att delta i en terroristorganisations verksamhet. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att resan sker eller påbörjas i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet eller för att meddela eller ta del av terrorismutbildning (jfr prop. 2015/16:78 s. 72).

Hittillsvarande första stycket 2 blir till följd av den nya andra punkten en ny *första stycket 3* i paragrafen.

6 § Om brott som anges i 2 b, 2 c, 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om ett brott som anges i 2 b § är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit 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 ett brott som anges i 2 c § 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 ett brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § 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 bestämmelser om en särskild, strängare straffskala för vissa brott mot lagen som är att anse som grova och om vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömning av om ett brott är grovt. Övervägandena finns i avsnitten 4.2.2, 5.2.2 och 6.1.

Första stycket ändras på så sätt att även brotten deltagande i en terroristorganisationens verksamhet och samröre med en terroristorganisation räknas upp bland de brott i lagen som har en särskild straffskala för grova brott. Straffskalan för grova brott mot dessa straffbestämmelser är fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

I *andra stycket*, som är nytt, anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet deltagande i en terroristorganisationens verksamhet är att bedöma som grovt brott. De omständigheter som räknas upp tar sikte på deltagandet i verksamheten och det bidrag till att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen 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 finns också en viss överlappning mellan omständigheterna. Som en första kvalifikationsgrund anges att gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen. Den som leder eller deltar i ledningen av en terroristorganisation tar 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, tar roller eller positioner som är viktiga för att terroristorganisationen ska kunna fungera. Exempelvis torde den som ansvarar för rekrytering, kommunikation, finansiering eller utbildning många gånger kunna anses ta en sådan central roll att brottet bör bedömas som grovt. Som en andra kvalifikationsgrund anges att deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till terroristorganisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet. Det kan bland deltagarna i en terroristorganisation finnas personer med särskilda kunskaper, t.ex. när det gäller hantering av modern informationsteknologi, vapen eller konstruktion av explosiva anordningar, som på ett påtagligt sätt bidrar till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet, utan att personen kan sägas ta 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 har 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 sådana terroristorganisationer utgör alltså exempel på ett deltagande av särskilt farlig art som vanligtvis bör göra att brottet bedöms som grovt. Ett annat exempel på ett deltagande som gör att brottet är av särskilt farlig art, men som också kan utgöra ett exempel på ett deltagande som på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå särskilt allvarlig brottslighet, är att en person har ägnat sig åt att värva personer till att utföra självmordsdåd. Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet samröre med en terroristorganisation är att bedöma som grovt brott. Som kvalifikationsgrunder anges att det särskilt ska 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. Samma kvalifikationsgrunder används i bestämmelsen i fjärde stycket och bestämmelsen om grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen, och innebörden är densamma som i de bestämmelserna. Kvalifikationsgrunden att brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning gör alltså att en verksamhet som har 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 har avsett särskilt farlig utrustning eller att befattningen har 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. Uppräkningen är inte uttömmande. Vid bedömningen ska samtliga relevanta omständigheter vid brottet beaktas.

Hittillsvarande första stycket andra meningen blir till följd av paragrafens nya utformning och de nya andra och tredje styckena ett nytt *fjärde stycke* i paragrafen. I stycket anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brott som avser offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning med avseende på terrorism är grovt. Genom utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om offentlig uppmaning och rekrytering (3 och 4 §§) till att omfatta även deltagande i en terroristorganisations verksamhet, har tillämpningsområdet för det grova brottet utvidgats i samma utsträckning. Vid bedömningen av om ett brott som avser bl.a. offentlig uppmaning eller rekrytering ska anses som grovt ska särskilt beaktas om brottet har avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människors liv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet har 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 till deltagande i en terroristorganisations verksamhet är av särskilt farlig art kan vara att det har använts särskilt sofistikerade metoder eller riktat sig till grupper eller personer som är särskilt mottagliga får sådan påverkan, t.ex. unga personer i utsatta områden.

7 § Ansvar enligt 2 b eller 2 c § 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 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § ska 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 anse som ringa.

Andra stycket 1 gäller inte om gärningen avser deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att ringa fall av gärningar enligt lagen inte ska föranleda straffansvar. Övervägandena finns i avsnitten 4.2.2, 5.2.2 och 6.1.

Första stycket, som är nytt, anger att ringa fall av deltagande i eller samröre med en terroristorganisation inte ska leda till ansvar. Detta undantag från det straffbara området 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 gör det möjligt att från det straffbara området undanta mer perifera gärningar där straffansvar inte är motiverat. Det ger alltså en möjlighet att undvika orimliga resultat. I paragrafen anges exempel på sådana omständigheter som kan göra att gärningen bör bedömas som ringa. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska emellertid alltid göras. Viss vägledning för tillämpningen kan fås genom bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken eller i bestämmelsen om förmildrande omständigheter i 29 kap. 3 § brottsbalken. Deltagande eller samröre under omständigheter som inte lever upp till, men är snarlika de som förekommer i de bestämmelserna, bör kunna göra att ett deltagande eller samröre är att anse som ringa. Ett exempel på att ett deltagande är av obetydligt slag kan vara att någon under mycket kort tid har varit närvarande hos en terroristorganisation och vid något enstaka tillfälle hjälpt till med att laga mat eller resa ett tält. En ung person som, i allt väsentligt av oförstånd, följer med en äldre partner skulle t.ex. kunna omfattas av undantaget 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 personen frivilligt har tillbakaträtt (jfr 23 kap. 3 § brottsbalken). Att gärningen i endast obetydlig utsträckning kan anses ha varit ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen kan också vara en omständighet som gör att gärningen kan bedömas som ringa. Det kan handla om t.ex. humanitär verksamhet som i och för sig bedrivs inom ramen för en terroristorganisation och som i någon mån får anses vara ägnad att främja organisationen genom att underlätta för den att verka i ett visst område, men där det är uppenbart att såväl det huvudsakliga syftet som effekten med gärningen har varit av humanitärt slag. Ett 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 ett samröre genom befattning med sådan, typiskt sett, farlig utrustning som avses i bestämmelsen som ringa torde dock vara begränsat. Den närmare omfattningen av undantaget får bestämmas i praxis.

Hittillsvarande första stycket blir till följd av det nya första stycket ett nytt *andra stycke* i paragrafen. Stycket ändras genom att det införs hänvisningar till de brott som omfattas av bestämmelsen samt genom att det delas upp i två punkter, men det innebär inte någon ändring i sak. Ansvar ska enligt bestämmelsen inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet (*punkt 1*) eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa (*punkt 2*).

Ett nytt *tredje stycke* införs. Att det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet fritar inte från straffansvar när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering och resa (3, 4 och 5 b §§) som avser deltagande i en terroristorganisations

verksamhet. Detta hänger samman med att tillämpningsområdet för dessa bestämmelser har utvidgats till att omfatta även deltagandebrottet och att det för det brottet inte ställs något krav på att särskilt allvarlig brottslighet ska begås. En gärning som avser offentlig uppmaning, rekrytering eller resa i förhållande till deltagandebrottet är därför straffri endast om den vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet är att anse som ringa.

7 a § För försök till brott som anges i 2 b eller 2 c § döms det till ansvar enligt 23 kap. 1 § brottsbalken.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om straffansvar för försök till deltagande i eller samröre med en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitten 4.2.1 och 5.2.1.

Ansvar för försök förutsätter enligt 23 kap. 1 § brottsbalken att utförandet av brottet har påbörjats men inte fullbordats och att det förelegat fara för fullbordan eller faran varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Ett exempel på försök till deltagande i en terroristorganisation är att bege sig till en terroristorganisation för att ansluta sig till dess verksamhet, för att väl på plats få besked om att man inte är välkommen i organisationen. Ett annat exempel är att någon försöker men misslyckas med någon form av test, prov eller initieringsrit som har ställts upp av en terroristorganisation som en förutsättning för att bli accepterad som deltagare. Ett exempel på försök till samröre är att någon försöker anskaffa viss typ av utrustning till en terroristorganisation, men misslyckas med detta.

8 § Om en gärning som anges i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § 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. Övervägandena finns i avsnitten 4.2.3 och 5.2.3.

Paragrafen ändras endast genom att det uttryckligen anges vilka brott i lagen som omfattas av subsidiaritetsregeln. De nya brotten deltagande i och samröre med en terroristorganisation enligt 2 b och 2 c §§ omfattas inte av subsidiaritetsregeln.

12.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

19 kap.

12 § Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värvning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för olovlig värvning till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Paragrafen ändras så att den omfattar även den som värvar en enstaka person till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. För straffansvar krävs att en person förmår någon annan att acceptera en sådan tjänst. De närmare detaljerna eller villkoren kring tjänstgöringen, t.ex. vilken befattning den värvade ska ha eller vilka uppgifter som ska utföras, behöver inte vara fastställda vid värvningstidpunkten. En värvning av flera personer vid ett och samma tillfälle är som huvudregel att betrakta som ett brott.

Paragrafen ändras också genom att straffansvaret för den som ”förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst” tas bort.

Maximistraflet för brott som begås när det inte är krig i Sverige höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Genom höjningen skapas utrymme för en mer nyanserad bedömning av straffvärdet vid allvarliga fall. Omständigheter som kan tala i skärpande riktning är t.ex. att värvningen har avsett flera personer, att det är barn som har värvats eller att värvningen har bedrivits på ett systematiskt sätt eller i stor omfattning. En bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska emellertid göras.

Övriga ändringar är endast språkliga.

12.3 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 eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan 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 2 b § 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 innehåller bestämmelser om straffansvar för finansiering av terrorism. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Bestämmelsen i *första stycket 3*, som är ny, 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

ska ha vetskap om vad egendomen är avsedd för innebär att finansiären i vart fall ska ha kännedom om de faktiska omständigheter som innebär ett deltagande i en terroristorganisations verksamhet. På motsvarande sätt som enligt första stycket 1 och 2 är det åklagaren som ska bevisa såväl att den tänkta mottagaren deltar eller avser att delta i en terroristorganisations verksamhet som att finansiären har kännedom om de faktiska omständigheterna (jfr prop. 2015/16:78 s. 67–68). Finansieringen kan ta sikte på att möjliggöra ett framtida deltagande i en terroristorganisations verksamhet eller på att upprätthålla ett pågående deltagande. Detta kan ske genom att t.ex. tillhandahålla medel för uppehälle eller utrustning. En person som deltar i en terroristorganisations verksamhet kan många gånger även vara 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 var och en av punkterna 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 ska tillämpas.

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.

Ändringarna i *andra stycket* är endast språkliga. Den strängare straffskala för brott som är att anse som grovt kommer emellertid att omfatta även brott enligt första stycket 3. Finansiering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet med avsevärda belopp eller stora belopp under lång tid, kan göra att brottet bedöms som grovt. Frågan om brottet ska bedömas som grovt bör dock avgöras med beaktande av samtliga omständigheter (jfr prop. 2015/16:78 s. 68).

Tredje stycket ändras inte i sak. Från straffansvar undantas dock även gärningar enligt den nya bestämmelsen i första stycket 3 (jfr prop. 2015/16:78 s. 69).

Sammanfattning av promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62)

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 terroristorganisations verksamhet straffbeläggs

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

Att *delta* i en terroristorganisations 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 terroristorganisations *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 terroristorganisationens 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 terroristorganisationens 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 terroristorganisationens 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 terroristorganisationens verksamhet.

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

Det blir också straffbart att *finansiera deltagande* i en terroristorganisationens verksamhet och att *finansiera en resa* i syfte att delta i en terroristorganisationens 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 terroristorganisationens 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 terroristorganisationens 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 tvångsmedel (lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott) 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 kommunikation (lagen [2012:278] om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet) 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.

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.

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

Föreslagen lydelse

3 §¹

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 sammanlutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

1. för att begå särskilt allvarlig brottslighet,

2. av en person eller en sammanlutning 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.

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.

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.

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

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

¹ Senaste lydelse 2016:94.

Bilaga 2

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.

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.

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 §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 flygplats-sabotage 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 6 § 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

¹ Senaste lydelse 2017:336.

Bilaga 2

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.

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

Bilaga 2

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 terrorist-
organisations verksamhet***

4 §

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

***Samröre med en terrorist-
organisation***

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 §¹

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 §²

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.

9 §³

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 §⁴

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 §⁵

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

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

¹ Senaste lydelse 2010:299.

² Senaste lydelse 2010:299.

³ Senaste lydelse 2016:95.

⁴ Senaste lydelse 2016:95.

⁵ Senaste lydelse 2016:95.

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

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.

12 §⁶

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 med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

13 §

⁶ Senaste lydelse 2010:299.

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

14 §⁷

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.

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

Bilaga 2

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 §¹

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 flygplats sabotage 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.

¹ Senaste lydelse 2014:387. Upphör att gälla 2020-01-01 genom lag (2012:279).

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Attunda tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Migrationsverket, Datainspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Tullverket, Finansinspektionen, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Umeå universitet (Juridiska institutionen), Försvarshögskolan, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för press, radio och tv, Sveriges advokatsamfund, Civil Rights Defenders, Finansbolagens Förening, Svenska Journalistförbundet, Svenska Röda Korset, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Bonnier Broadcasting AB och TU Medier i Sverige.

Statens institutionsstyrelse, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges domareförbund, Allmänhetens pressombudsman, Amnesty International, Centrum för rättvisa, IT&Telekomföretagen, Läkare Utan Gränser, Forum för idéburna organisationer med social inriktning, Fryshuset, Publicistklubben, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Bankföreningen, Svenska FN-förbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Sveriges Tidskrifter har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig.

Sammanfattning av delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terrorist- organisation (SOU 2016:40)

En utvidgning av straffansvaret för olovlig värvning

För straffansvar för olovlig värvning krävs enligt 19 kap. 12 § brottsbalken att någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. Kravet på att värvningen ska avse folk innebär att straffansvaret inte omfattar gärningar varigenom endast en person värvas.

Bestämmelsen tog ursprungligen sikte på mer omfattande värvningsverksamhet och syftade till att bevara tillgången till krigsdugligt manskap i Sverige. Av naturliga skäl ser verksamhet som kan liknas vid värvning i dag annorlunda ut. De väpnade konflikter som personer värvas till är i allt väsentligt av icke-internationell karaktär, vilket innebär att de äger rum mellan en stat och en eller flera väpnade grupper eller mellan väpnade grupper, däremot inte mellan stater. Till övervägande del avser värvningen krigstjänst som utförs inom en väpnad grupp och inte för en främmande makt (stat). Det förekommer också att en eller flera av de väpnade grupper som personer värvas till kan anses utgöra en terroristorganisation, dvs. en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Ett exempel på detta är den våldsbejakande islamistiska gruppen Daesh som deltar i väpnad konflikt i Syrien och Irak. Värvningen sker också genom andra kanaler än vad som var fallet vid bestämmelsens tillkomst och riktar sig i de flesta fall mot enstaka personer. Även i dessa fall riskerar värningen att påverka Sveriges utrikespolitiska relationer om den tillåts. Många av de personer som bl.a. genom stridshandlingar deltar i den pågående väpnade konflikten i Syrien och Irak är tillresta från andra länder, däribland Sverige, och det är angeläget att värvningsverksamhet som kan föregå sådan krigstjänst i det längsta förhindras. Kravet på att värvning ska avse folk (dvs. fler än en person) utgör mot den bakgrunden ett hinder mot att tillämpa bestämmelsen på handlingar som i dag kan anses straffvärda.

Således föreslås att straffansvaret för olovlig värvning utvidgas till att omfatta gärningar som riktar sig mot enstaka personer. Däremot finns inte skäl att utsträcka straffansvaret till gärningar som i sin helhet begås utanför Sverige. Det föreslås också en modernisering av bestämmelsen.

Delbetänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 12 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

12 §

Om någon utan regeringens tillstånd här i riket värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen begiva sig ur riket för att taga sådan tjänst, dömes för olovlig värkning till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till fängelse i högst två år.

Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar någon annan till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst döms för olovlig värkning till böter eller fängelse i högst ett år eller, om Sverige var i krig, till fängelse i högst två år.

Denna lag träder kraft den 1 juli 2017.

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Göteborgs tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Attunda tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Tullverket, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Försvarshögskolan, Post- och telestyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Transportstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, Luftfartsverket, Sveriges advokatsamfund, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Civil Rights Defenders, Svenska Röda korset, Svenska Bankföreningen, Finansbolagens Förening, Svenska Flygbranschen och Swedavia.

Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Sveriges kommuner och landsting har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig.

Yttrande har inte inkommit från Göteborgs universitet (Handels- högskolan, juridiska institutionen), Inspektionen för strategiska produkter, Sveriges domareförbund, Amnesty International, Svenska FNförbundet, Unionen, Pilotföreningen, SAS, Svenskt Flyg, Sveriges Regionala Flygplatser, Fryshuset, Somaliska riksförbundet, Svenska Muslimer för fred och rättvisa och Forum för idéburna organisationer med social inriktning.