

En ny terroristbrottslag

Betänkande av Terroristbrottsutredningen

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:49

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24982-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 9 februari 2017 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2017:14). Samma dag förordnades departementsrådet vid Justitiedepartementet Maria Kelt att vara särskild utredare. Den 21 mars 2018 beslutades om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2018:21).

Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 4 maj 2017 biträdande enhetschefen vid Säkerhetspolisen Fredrik Hallström, ämnesrådet vid Justitiedepartementet Eva Marie Hellstrand, chefsåklagaren Agnetha Hilding Qvarnström, verksjuristen vid Säkerhetspolisen Sofie Klahr, advokaten Thomas Olsson, rådmannen Linda Palmenäs och professorn Magnus Ulväng. Kanslirådet vid Justitiedepartementet Martin Rhodin anställdes fr.o.m. den 1 mars 2017 som sekreterare i utredningen.

Maria Kelt är ensam utredare och svarar för innehållet i betänkandet. Experterna har deltagit i arbetet och har i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen. Skilda uppfattningar i enskildheter har dock förekommit utan att detta kommit till uttryck i något särskilt yttrande.

Utredningen har antagit namnet Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03) och överlämnar nu betänkandet *En ny terroristbrottslag* (SOU 2019:49). Utredningens uppdrag är med det slutfört.

Stockholm i november 2019

Maria Kelt

/Martin Rhodin

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	29
1 Författningsförslag.....	43
1.1 Förslag till terroristbrottslag.....	43
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	49
1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	52
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll	55
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård	57
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor.....	59
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.....	61
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	63
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder	65
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	68
1.11 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	72

1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.....	73
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst	74
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	76
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.....	81
1.16	Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305).....	83
1.17	Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610).....	84
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	85
1.19	Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	86
1.20	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar	88
1.21	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet	89
1.22	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter	91
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer	92
1.24	Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253).....	93
1.25	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter	94

1.26	Förslag till lag om ändring lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism	95
1.27	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.....	96
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål	97
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	99
1.30	Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010).....	101
1.31	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen	102
1.32	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten	104
1.33	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ...	105
1.34	Förslag till förordning om ändring vägtrafikdataförordningen (2019:382).....	106
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	111
2.1	Utredningens uppdrag.....	111
2.2	Hur arbetet har bedrivits	112
2.3	Betänkandets disposition.....	113

3	Våldsbejakande extremism och terrorism	115
3.1	Inledning	115
3.2	Våldsbejakande extremism.....	116
3.2.1	Olika former av våldsbejakande extremism.....	116
3.2.2	Brottsligheten inom extremistmiljöerna	117
3.2.3	Gärningar med hatbrottsmotiv	119
3.3	Terrorism	120
3.3.1	En global ögonblicksbild	120
3.3.2	Terrorismens utveckling.....	120
3.3.3	Hotbilden mot Sverige och svenska intressen	123
3.4	Allmänt om arbetet mot terrorism.....	126
3.4.1	Internationell samverkan	126
3.4.2	Sveriges nationella strategi mot terrorism.....	128
3.4.3	Svenska myndigheters arbete mot terrorism.....	129
4	Den nuvarande ordningen	131
4.1	Inledning	131
4.2	En tillbakablick	132
4.3	Gällande rätt	136
4.4	Förslag om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation	140
4.5	Sveriges internationella straffrättsliga åtaganden på terrorismområdet.....	141
4.5.1	Förenta nationerna.....	141
4.5.2	Europarådet	153
4.5.3	Europeiska unionen	155
4.5.4	Financial Action Task Force	161
4.6	Hemliga tvångsmedel	162

4.7	Andra regelverk och utredningar med kopplingar till terrorism	165
4.7.1	Riktade sanktioner.....	165
4.7.2	Finansmarknadsområdet	167
4.7.3	Säkerhetsskyddsområdet.....	167
4.7.4	Utlänningsområdet.....	168
4.7.5	BBS-lagen	169
4.7.6	Försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaning.....	169
4.7.7	Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism.....	170
4.7.8	Förslag till EU-förordning om att förebygga spridning av terrorisminnehåll på internet.....	171
4.8	Domstolspraxis	171
5	Nordisk och europeisk utblick.....	181
5.1	Inledning.....	181
5.2	Danmark.....	181
5.3	Finland.....	186
5.4	Norge.....	192
5.5	Belgien	197
5.6	Frankrike	199
5.7	Nederländerna.....	200
5.8	Storbritannien	201
5.9	Tyskland	203
5.10	Sammanfattning	204
6	Behovet av en översyn och allmänna utgångspunkter... 207	
6.1	Den straffrättsliga terrorismlagstiftningens skyddsintresse... 207	
6.2	Lagstiftningens funktion	208
6.3	Behovet av en översyn	209
6.4	Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden ... 210	

7	En ny och samlad straffrättslig terrorismlagstiftning	215
7.1	Inledning.....	215
7.2	En ny lag med straffrättsliga bestämmelser mot terrorism.....	216
7.3	Terroristbrott.....	219
7.3.1	Inledning.....	219
7.3.2	Bakgrund och gällande rätt.....	219
7.3.3	Vissa utgångspunkter.....	222
7.3.4	De kvalificerande rekvisiten	224
7.3.5	Vilka brott som ska kunna utgöra terroristbrott	238
7.3.6	Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott	244
7.4	Särskilt allvarlig brottslighet	247
7.4.1	Inledning.....	247
7.4.2	Bakgrund och gällande rätt.....	249
7.4.3	Ett särskilt straffansvar för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa bör behållas	254
7.4.4	En tydligare reglering om särskilt allvarlig brottslighet	256
7.5	Terroristorganisation	269
7.6	Samröre med en terroristorganisation.....	272
7.7	Finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa	273
7.7.1	Inledning.....	273
7.7.2	Finansiering av terrorism.....	274
7.7.3	Offentlig uppmaning till terrorism.....	283
7.7.4	Rekrytering till terrorism	287
7.7.5	Utbildning för terrorism	291
7.7.6	Resa i terrorismsyfte.....	300
7.7.7	Försök, förberedelse och stämpling.....	303

7.8	Undantag från straffansvar.....	305
7.9	Gradindelning och straffskalor	312
7.9.1	Allmänt om straffskalor, straffvärde, gradindelning och kvalifikationsgrunder	312
7.9.2	En höjd straffnivå för terroristbrottslighet.....	313
7.9.3	Straffskalan för terroristbrott	316
7.9.4	Straffskalan och kvalifikationsgrunderna för samröre	317
7.9.5	Straffskalorna och kvalifikationsgrunderna för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa	321
7.10	Brottsbeteckningar	326
7.11	En särskild straffskärpningsgrund	328
7.12	Förverkande	333
7.13	Penningbeslag.....	340
7.14	Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter.....	342
7.15	Grundläggande förutsättningar för lagstiftningens tillämpning	346
7.16	Lagstiftningens förhållande till internationell humanitär rätt	351
7.17	Konkurrens.....	360
8	Domsrätt	367
9	Hemliga tvångsmedel.....	375
10	Följdändringar.....	379
10.1	Behovet av följdändringar.....	379
10.2	Preskription.....	379
10.3	BBS-lagen	382
10.4	Penningtvättslagen.....	383

10.5	Gemensamma följdändringar i vissa lagar på finansmarknadsområdet	384
10.6	Övriga följdändringar.....	386
11	Konsekvenser	391
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	393
13	Författningskommentar	397
13.1	Förslaget till terroristbrottslag	397
13.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	434
13.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	437
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	439
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	440
13.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor	441
13.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige	442
13.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	443
13.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder.....	444
13.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	446
13.11	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	449
13.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.....	450

13.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst.....	451
13.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.....	452
13.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott....	456
13.16 Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	457
13.17 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	457
13.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.....	458
13.19 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043).....	459
13.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar	460
13.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	461
13.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter	462
13.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer	462
13.24 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)	463
13.25 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.....	463
13.26 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism...	464
13.27 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.....	465

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:14.....	467
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:21.....	479
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2019:1.....	483
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2019:8.....	485
Bilaga 5	Kommittédirektiv 2019:33.....	487
Bilaga 6	Konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg	489
Bilaga 7	Konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet	513
Bilaga 8	Konvention om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.....	541
Bilaga 9	Internationell konvention mot tagande av gisslan.....	563
Bilaga 10	Konvention om fysiskt skydd av kärnämne	583
Bilaga 11	Protokoll för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för civil luftfart i internationell trafik	601
Bilaga 12	Konvention för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet.....	607
Bilaga 13	Protokoll om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln	621
Bilaga 14	Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister	629
Bilaga 15	Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism.....	653
Bilaga 16	Internationell konvention för bekämpande av nukleär terrorism	687

Bilaga 17	United Nations Security Council Resolution 2178 (2014)	713
Bilaga 18	FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)	721
Bilaga 19	Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS 196).....	731
Bilaga 20	Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 196)	745
Bilaga 21	Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS 217)	757
Bilaga 22	Tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 217).....	763
Bilaga 23	Direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism	769
Bilaga 24	FATF Recommendation 5	785

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna regleringen bör enligt direktiven samlas i ett regelverk och kunna stå sig över tid.

Inom ramen för det övergripande uppdraget att genomföra en översyn har utredningen haft att särskilt uppmärksamma frågor om bl.a. terroristbrottets tillämpningsområde, regleringen om särskilt allvarlig brottslighet, straffskalornas utformning, kvalifikationsgrunder vid grova brott, undantag från straffansvar, grundläggande förutsättningar för brottens tillämpning, domsrätt och följdändringar i andra författningar.

Terrorism

Att aktörer, i olika syften, med våld försöker påverka samhällsutvecklingen är inte ett nytt fenomen; terrorismen har en lång historia. Varje år utförs många terroristattentat i världen. Den värst drabbade regionen har under senare tid varit Mellanöstern och Nordafrika men flera terroristattentat har också utförts i Europa och USA. Vissa av attackerna har varit välplanerade och innefattat användande av tunga vapen och sprängmedel medan andra har genomförts med enklare medel av personer som har agerat på egen hand. Som exempel på mer avancerade attentat kan nämnas attackerna i Paris 2015 mot en tidningsredaktion och mot en rockkonsert. Som exempel på attacker av ensamagerande kan nämnas lastbilsattackerna i Nice och Berlin under 2016 samt dådet på Drottninggatan 2017. I Storbritannien inträffade

flera terroristdåd under samma år. Även i Bryssel och Barcelona har det genomförts terroristattacker liksom på flera platser i USA, bl.a. i New York, Miami och Boston. Enligt en sammanställning av Europol utfördes och/eller avbröts cirka 130 terroristattacker inom Europeiska unionen under 2018.

Terrorism har i ett historiskt perspektiv inte varit något betydande problem i Sverige. På 1970-talet inträffade dock flera brott med koppling till utländsk terrorism. Flera personer har under 2000-talet i svenska domstolar dömts för bl.a. terroristbrott, förberedelse till terroristbrott och finansiering av terrorism. Brotten har begåtts både i Sverige och utomlands. Under åren 2012–2016 lämnade runt 300 personer Sverige för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper i Syrien eller Irak. Den 7 april 2017 genomfördes även ett terroristdåd i Stockholm. Fem personer avled och flera skadades allvarligt vid en attack med en lastbil på människor på Drottninggatan. Attentatsmannen dömdes till livstids fängelse för terroristbrott.

Gällande rätt

Den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism återfinns i huvudsak i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). Lagarna har tillkommit vid skilda tillfällen och huvudsakligen för att genomföra olika internationella förpliktelser inom ramen för Förenta nationerna (FN), Financial Action Task Force (FATF), Europarådet och Europeiska unionen (EU).

Lagen om straff för terroristbrott innehåller bestämmelser om straffansvar för terroristbrott. För terroristbrott döms den som begår någon av de gärningar som räknas upp i lagen, bl.a. mord, dråp, människorov, sabotage och kapning, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet). Dessutom krävs det för straffansvar att gärningspersonen har haft en viss avsikt med sin gärning, t.ex. att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp (ett av de totalt tre s.k. subjektiva rekvisiten). De benämns tillsammans med det objektiva rekvi-

sitet som de kvalificerande rekvisiten och utgör grunden för terroristbrottets tillämpningsområde. Lagen innehåller även en särskild straffskärpningsgrund för vissa brott som begås med uppsåt att främja bl.a. terroristbrott. Särskilda regler om förverkande finns också. Regler om domsrätt finns i brottsbalkens andra kapitel där det föreskrivs universell jurisdiktion för bl.a. terroristbrott samt försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

I rekryteringslagen regleras straffansvar bl.a. för den som offentligt uppmanar till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, rekryterar till sådan brottslighet, ger eller tar emot utbildning avseende sådan brottslighet eller reser utomlands i avsikt att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende sådan brottslighet. Med särskilt allvarlig brottslighet avses förutom terroristbrott även bl.a. brottslighet enligt vissa angivna internationella överenskommelser. Lagen innehåller också bestämmelser om domsrätt.

I finansieringslagen regleras straffansvar för finansiering av bl.a. terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller av en person eller en sammanslutning av personer som begår sådan brottslighet. Lagen innehåller också bestämmelser om domsrätt, förverkande och penningbeslag.

Behovet av en reform och allmänna utgångspunkter

Terrorismen hotar sådana förhållanden som att samhället ska präglas av öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter och demokratins grundläggande värden. Människor ska tryggt kunna röra sig fritt, delta i sammankomster och uttrycka sina åsikter utan rädsla att utsättas för hot eller våld. Terroristbrottsligheten rymmer mer än enbart planering och utförande av attentat. Den kan även ta sig uttryck i exempelvis uppmaningar till terroristhandlingar, insamlande av pengar eller annat stöd till terroristorganisationer, rekrytering för att utföra attentat och utbildning i särskilda tekniker för att genomföra attentat. För att effektivt kunna förebygga, förhindra och lagföra terroristbrottslighet är det viktigt med en heltäckande, ändamålsenlig och effektiv straffrättslig lagstiftning. En effektiv terrorismbekämpning kräver emellertid flera andra såväl repressiva som förebyggande åtgärder som kan komplettera varandra. Den straffrättsliga regleringen

utgör således bara ett av flera viktiga verktyg inom terrorismbekämpningen.

Den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet har växt fram under en längre tid. Redan på 1970-talet resulterade tillträdet till olika FN-konventioner på terrorismområdet i att nya brott infördes i brottsbalken, t.ex. kapning och luftfartssabotage, som kom att benämnas brottsbalkens terroristbestämmelser. Därefter har vid skilda tillfällen finansieringslagen, lagen om straff för terroristbrott och rekryteringslagen, tillkommit huvudsakligen för att genomföra olika internationella förpliktelser. Den nuvarande systematiken med flera lagar gör att det kriminaliserade området blir svårt att överblicka. Straffansvaret enligt de nämnda lagarna har dessutom utvidgats allteftersom. Detta har ytterligare ökat komplexiteten i regleringen som i dag får sägas brista i överskådlighet. Det står klart att det finns ett behov av en översyn av lagstiftningen. Utgångspunkterna för en sådan översyn är att lagstiftningen bör samlas i ett förenklat regelverk som är heltäckande, ändamålsenligt, effektivt och hållbart över tid. Lagstiftningen ska uppfylla internationella åtaganden och grundläggande fri- och rättigheter samt motsvara legalitetsprincipens krav. Straffskalorna ska spegla brottens allvar.

En ny lag införs

Utredningen föreslår att den nuvarande lagen om straff för terroristbrott samt finansieringslagen och rekryteringslagen ersätts av en ny lag som samlat reglerar straffansvar för terroristbrott samt samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Den föreslås också innehålla definitioner av vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet och terroristorganisationer samt bestämmelser om försvårande omständigheter, förverkande och penningbeslag. Regleringen av svensk domstols behörighet att döma för brott enligt den föreslagna lagen ska införas i brottsbalken.

Den nya lagen föreslås benämnas terroristbrottslagen.

Ett ändamålsenligt och förenklat terroristbrott

Terroristbrottet bör enligt utredningen även fortsättningsvis utformas med principiell utgångspunkt i EU:s terrorismdirektiv. Det ska vara ändamålsenligt och kunna stå sig över tid. Att angrepp mot t.ex. grunderna för statsskicket och rättsordningen samt de grundläggande fri- och rättigheterna omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde framgår av förarbetena till lagstiftningen. Även andra aspekter som ska värnas – såsom den offentliga förvaltningens funktion, centrala samhällsfunktioner och försörjningsmöjligheter, liksom det öppna och säkra samhället – omfattas av terroristbrottet. Det finns inte någon rättspraxis som ger vid handen att brottet har fått ett annat tillämpningsområde än vad som i huvudsak kan anses vara avsett, lämpligt eller ändamålsenligt. Utredningen har trots detta noggrant övervägt möjligheten att öka konkretionsgraden i terroristbrottets objektiva rekvisit (som föreskriver att gärningen ska allvarligt kunnat skada en stat) i ljuset av legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och tydlighet, men vid en sammantagen bedömning inte lämnat förslag till en mer preciserad beskrivning av det rekvisitet i lagtexten.

Utredningen föreslår emellertid flera andra förändringar av terroristbrottet:

- I det objektiva rekvisitet byts allvarligt kunnat skada *en stat* ut till att avse motsvarande skada för *ett land*. Förändringen understryker att terroristbrott är ett brott som ofta riktar sig mot samhället i bred bemärkelse och inte enbart mot statliga strukturer och offentliga myndigheter. Det gör också terroristbrottet bättre anpassat till den form av terrorism som äger rum i länder med en bristande eller obefintlig statlig struktur.
- Ett av de subjektiva rekvisiten ändras och omfattar gärningar som begås med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller *en del av en befolkning*; det sistnämnda ledet har bytts ut från det tidigare använda *befolkningsgrupp*. Med en del av en befolkning avses såväl en större heterogen del av befolkningen som en mer avgränsad personkrets eller grupp i befolkningen, t.ex. en etnisk minoritet, personer av ett visst folkslag, människor med utländsk härkomst, hbtq-personer, individer med viss religiös tillhörighet eller andra delar av befolkningen. Hotet från terrorismen när det gäller gärningar som riktar sig mot den civila befolkningen

i ett samhälle är mångskiftande när det gäller målgrupp och det intresse av ett öppet och säkert samhälle som terrorismlagstiftningen avser att skydda är något som tillkommer alla delar av en befolkning lika. Det bör emellertid understrykas att lagstiftningen mot terrorism, till skillnad från den s.k. hatbrottslagstiftningen i brottsbalken, inte syftar till att ge vissa särskilt utsatta och kollektivt bestämda grupper eller personer ur sådana grupper ett särskilt straffrättsligt skydd. I de fall allvarlig politiskt eller annan ideologiskt motiverad brottslighet inte anses utgöra terroristbrott kan gärningarna leda till straff för andra brott, t.ex. mord eller allmänfarlig ödeläggelse. I 29 kap. 2 § 7 brottsbalken föreskrivs, som en försvårande omständighet vid straffmätningen, att ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

- I bestämmelsen om terroristbrott görs inte längre någon uppräknings över vilka brottsliga gärningar som kan betraktas som terroristbrott. I stället ska alla svenska brott kunna betraktas som terroristbrott under förutsättning att det objektiva och något av de subjektiva rekvisiten är uppfyllda. En sådan reform av terroristbrottet innebär en väsentlig förenkling av regleringen och bidrar till en mer ändamålsenlig och långsiktig hållbar lagstiftning. Hotbilden från terrorismen är varierande från tid till annan och målen samt de olika angreppen kan skifta över tid. Förändringen gör också brottet bättre anpassat till den prövning som vid terroristbrott bör göras av om ett till tid och plats samlat attentat – som kan innefatta ett betydande antal målsägande och olika ingående brottsliga gärningar – i dess helhet är ägnat att allvarligt kunna skada ett land eller en mellanstatlig organisation.

Brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa förenklas och kompletteras

Brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa behålls i den nya lagen och betecknas finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Straffbudet krävs

för att uppfylla internationella åtaganden och bidrar till att straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism kriminaliseras på ett trovärdigt och effektivt sätt. Regleringen framstår emellertid i delar som överlappande och svåröverskådlig och bör därför förenklas. I vissa avseenden bör lagstiftningen också kompletteras. Utredningen föreslår i dessa delar bl.a. följande:

- Kriminaliseringen av finansiering och rekrytering för att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till bl.a. terroristbrott tas bort ur lagstiftningen. Med det förslag till ny lag som utredningen lämnar – där brottet samröre med en terroristorganisation ingår – finns det inte längre något behov av en sådan reglering för att uppfylla internationella åtaganden. Att bibehålla den skulle också leda till bristande överskådlighet. Det finns även andra sakliga skäl till att låta den utgå. En liknande förändring görs i fråga om brottet resa i terrorismsyfte.
- Straffansvaret för offentlig uppmaning till terrorism bör omfatta även uppmaningar till brotten rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. En sådan utvidgning bidrar till att på ett mer heltäckande sätt fånga upp budskap och propaganda som har karaktären av ett allmänt stöd till terrorism, t.ex. uppmaningar att utbilda sig i olika vapen- och sprängämnes-tekniker för att begå terroristbrott. För brottet offentlig uppmaning till terrorism gäller också en strängare straffskala än om enbart straffbestämmelsen om uppvigling i brottsbalken skulle vara tillämplig.
- Utbildningsbrottet bör utvidgas till att omfatta även den som meddelar instruktioner till någon med avsikt att dessa ska användas för bl.a. terroristbrott. Enligt den nuvarande lagstiftningen krävs en vetskap hos den som utbildar om att den som mottar utbildningen har en terrorismavsikt. Vidare bör den nuvarande uppräknningen över vissa typer av kvalificerade hjälpmedel i utbildningsbrottet ersättas av en mer generell reglering. De senare årens händelseutveckling har visat att terroristattentat kan genomföras med exempelvis flygplan eller motorfordon. Till detta kommer att det ökade beroendet av elektronisk kommunikation och digitala informations- och styrsystem har öppnat nya vägar för andra former av välplanerade terroristangrepp mot centrala samhällsfunktioner och försörjningssystem. Vid sådana attacker kan kun-

skaper om framtagande och användning av t.ex. datavirus eller annan programvara vara centrala för brottets genomförande. Med förebild i förberedelsebrottet i brottsbalken bör straffansvaret för utbildning därför avse *hjälpmedel* som är särskilt ägnade att användas vid bl.a. terroristbrott. En sådan bestämmelse är bättre anpassad till hur terroristbrottsligheten kan se ut i dag samtidigt som den även kan täcka instruktioner om sådana hjälpmedel som kan aktualiseras i framtiden.

Straffskalorna för flera brott skärps

De intressen som den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism avser att skydda är av stor vikt och detta bör återspeglas i straffskalorna för de olika brottstyperna. Straffskalorna för brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism har varit oförändrade sedan införandet av finansieringslagen och rekryteringslagen. Sedan dess har det skett en utveckling där bl.a. rekrytering till terroristorganisationer samt finansiering av och uppmaningar till terrorism i allmänhet har tagit sig andra uttryck. I vissa fall kan t.ex. rekrytering eller finansiering vara av särskild betydelse för möjligheten att bedriva terroristverksamhet, såsom vid mer organiserade och välplanerade terroristdåd inom ramen för terroristorganisationer som deltar i väpnade konflikter utomlands. Detsamma gäller attacker som har skett eller kan ske i Sverige, på andra håll i Europa eller världen. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna finns i Sverige mer av potentiella ensamagerande gärningsmän och expanderande nätverk av aktörer med avsikter att begå terroristbrottslighet, även med internationella förtecken. Sammantaget har utvecklingen över tid varit sådan att det finns anledning att se allvarigare på terroristbrottslighet än tidigare. Det gäller inte minst den terroristbrottslighet som i straffrättsligt hänseende många gånger motsvarar förberedande eller planerande gärningar enligt reglerna i 23 kap. brottsbalken. Utredningen har också ett uttalat uppdrag enligt direktiven att åstadkomma en höjd straffnivå för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. Lagföringsunderlaget är emellertid begränsat och viss försiktighet är därför påkallad vid förändringar av de befintliga straffskalorna.

Utredningen föreslår att maximistrafpen för brott av normalgraden och minimistrafpen för grova brott höjs för samtliga brott som ingår i den föreslagna lagen förutom för terroristbrottet och resebrottet. En höjning av maximistrafpen för brott av normalgraden kan ge ökade möjligheter för domstolarna att göra en mer nyanserad straffmätning i det enskilda fallet. Höjningen av minimistrafpen för de grova brotten återspeglar bättre de brottstypernas allvar och innebär även en uppgradering för de grova brott som har ett straffvärde som överstiger straffminimum. Syftet är inte att höja nivån för vilka brott som ska betraktas som grova.

Utredningen föreslår följande straffskalor:

- För terroristbrott döms till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt döms till fängelse i lägst två och högst sex år.
- För brottet samröre med en terroristorganisation döms till fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år.
- För brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism döms till fängelse i högst tre år. Om brotten är grova döms till fängelse i lägst ett och högst sex år.
- För brottet resa i terrorismsyfte döms till fängelse i högst två år.

Brottsligheten enligt den föreslagna lagen bör anses vara av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det.

En generell straffskärpningsgrund införs

Den nuvarande straffskärpningsgrunden i lagen om straff för terroristbrott har fått en komplicerad utformning och omfattar endast vissa brott, t.ex. stöld, utpressning och urkundsförfalskning, som begås med uppsåt att främja bl.a. terroristbrott. Enligt utredningen stämmer en sådan bestämmelse mindre väl in i en samlad lagstiftning med ambition att vara överskådlig, ordnad och logisk. Brott med anknytning till terrorism kan även avse gärningar av andra slag. Det kan t.ex. handla om dataintrång, vapenbrott eller andra brott, t.ex.

människohandel och narkotikabrott, som i vart fall i ett internationellt sammanhang begås för att främja terroristverksamhet. I den föreslagna lagen bör därför införas en generell straffskärpningsgrund som omfattar alla brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott eller andra brott som omfattas av den föreslagna lagen. En sådan grund bidrar till att förstärka det straffrättsliga skyddet mot terrorism ytterligare.

Regleringen om särskilt allvarlig brottslighet kan inte utmönstras men bör hänvisa till svenska brott

Den nuvarande regleringen om särskilt allvarlig brottslighet har utformats för att säkerställa att straffansvaret för brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte ska vara tillämpligt i förhållande till vad som utgör terroristbrott enligt EU:s terrorismdirektiv, FN:s finansieringskonvention och Europarådets terrorismkonvention. Direktivet innehåller en självständig definition av vad som ska utgöra terroristbrott som i svensk rätt motsvaras av terroristbrottet enligt lagen om straff för terroristbrott. Terroristbrott enligt finansieringskonventionen och terrorismkonventionen utgörs i stället av de brott som omfattas av ett tiotal utpekade FN-överenskommelser på terrorismområdet, t.ex. den s.k. gisslankonventionen. Delvis som en konsekvens av dessa olika definitioner har regleringen om särskilt allvarlig brottslighet fått en komplicerad utformning med hänvisningar till såväl utpekade brott enligt svensk rätt, t.ex. terroristbrott, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage, som brottslighet enligt flera olika internationella instrument, t.ex. gisslankonventionen, liksom kombinationer däremellan.

Som påpekas i utredningens direktiv medför regleringen om särskilt allvarlig brottslighet att lagstiftningen brister i överskådlighet och utredningen har övervägt flera olika alternativ för att kunna utmönstra den. Ett sådant skulle vara att låta brotten finansiering av eller offentlig uppmaning till terrorism m.fl. enbart vara tillämpliga i förhållande till terroristbrottet. Det skulle på goda grunder kunna hävdas att ett sådant alternativ innebär en rimlig avgränsning av straffansvaret på terrorismbekämpningens område som även står i överensstämmelse med det övergripande syftet bakom den internationella

regleringen. Lösningen torde emellertid inte vara fullt ut förenlig med de mer detaljerade åtagandena enligt finansieringskonventionen och terrorismkonventionen, vilket på olika sätt tydliggjorts i vissa ställningstaganden i tidigare lagstiftningsärenden. Detta eftersom det för tillämpning av flera av de utpekade FN-överenskommelserna inte finns någon begränsning till handlingar som begås med en sådan särskild terrorismavsikt som avses i terroristbrottet.

Utredningen har därför bedömt att regleringen om särskilt allvarlig brottslighet inte kan undvaras i lagstiftningen. Den bör emellertid förenklas så långt som möjligt och i huvudsak hänvisa till svenska brott, bl.a. människorov eller olaga frihetsberövande (om avsikten med brottet är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd), mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage samt spridande av gift eller smitta, grovt brott. En sådan lösning innebär att det straffbara området blir mer förutsägbart och tydligt samt att regelverket blir mer användarvänligt.

Begreppet terroristorganisation definieras

Eftersom den föreslagna lagen kommer att innehålla bestämmelser om såväl samröre med en terroristorganisation som finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa avseende samröre med en sådan organisation talar såväl rättssäkerhetsskäl som kravet på förutsebarhet för att en tydlig definition av vad som avses med en terroristorganisation bör ingå i lagstiftningen. Definitionen föreslås anknyta till utförandet av straffbara gärningar och omfatta en sammanslutning av personer som bl.a. begår terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet såsom det definieras i den föreslagna lagen.

Universell jurisdiktion för alla brott enligt den föreslagna lagen

De domsrättsregler som för närvarande gäller för terroristbrottslighet har tillkommit i olika sammanhang och det finns skillnader mellan regleringarna. Medan terroristbrott omfattas av svensk jurisdiktion oberoende av var gärningen har begåtts och av vem (universell jurisdiktion) gäller detta inte brott mot finansieringslagen eller rekryter-

ingslagen. I dessa lagar har i stället införts särskilda bestämmelser om domsrätt som uppställer begränsningar i förhållande till t.ex. vem som har begått brottet. Utredningen föreslår att domsrättsregleringen samlas i de allmänna bestämmelserna om domsrätt i brottsbalkens andra kapitel och att det ska föreskrivas universell jurisdiktion över samtliga brott enligt den föreslagna lagen. En sådan reglering kan motiveras, eftersom det finns en förhållandevis bred internationell och regional samsyn om att brotten enligt den föreslagna lagen bör vara straffbara. Brotten finansiering av terrorism och resa i terrorismsyfte grundar sig på internationell reglering inom ramen för bl.a. FN, FATF, Europarådet och EU. När det gäller brotten offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism vilar den regleringen på bestämmelser inom framför allt Europarådet och EU.

Hemliga tvångsmedel

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas vid en förundersökning om brott enligt den föreslagna lagen. Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska vara tillämpliga på terroristbrott och på grova brott enligt den föreslagna lagen. Förslagen återspeglar den nuvarande regleringen om användning av hemliga tvångsmedel vid terroristbrottslighet.

Ikraftträdande

Det föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Summary

Remit

The Inquiry was tasked with conducting a systematic review of the criminal anti-terrorism legislation with the aim of achieving fit-for-purpose, effective and clear regulations that are also compatible with the effective protection of fundamental rights and freedoms. Under the terms of reference, the regulations proposed should be brought together in a single regulatory framework and they should be able to stand the test of time.

Within the framework of the overall remit to conduct a review, the Inquiry was instructed to pay particular attention to the scope of application of a ‘terrorist offence’, the regulations on particularly serious crime, the scales of penalties, the qualifying criteria for gross offences, exemptions from criminal responsibility, basic conditions for the application of offences, jurisdiction and consequential amendments to other statutes.

Terrorism

People, who for different purposes, use force to try to influence developments in society is not a new phenomenon; terrorism has a long history. Each year, many terrorist attacks are carried out in the world. In recent years, the worst affected region has been the Middle East and North Africa, but a number of terrorist attacks have also been committed in Europe and the United States. Some of these attacks were well planned and involved the use of heavy weaponry and explosives, whereas others were carried out with simpler means by people acting alone. Examples of more advanced attacks include those in Paris in 2015 against a magazine office and a rock concert. Examples of attacks carried out by lone individuals include the lorry

attacks in Nice and Berlin in 2016, and the attack on Drottninggatan in Stockholm in 2017. Several terrorist attacks took place in the United Kingdom in the same year. Terrorist attacks have also been carried out in Brussels and Barcelona, as well as in several cities in the United States, including New York, Miami and Boston. According to a list compiled by Europol, some 130 terrorist attacks were carried out and/or thwarted in the European Union in 2018.

From a historical perspective, terrorism has not been a significant problem in Sweden. However, several offences were committed in the 1970s with links to foreign terrorism. In the 2000s, a number of people were convicted by Swedish courts of terrorist offences, preparation to commit a terrorist offence, financing of terrorism and other offences. These offences were committed both in Sweden and abroad. During the period 2012–2016, some 300 people left Sweden to join violent extremist Islamist groups in Syria or Iraq. On 7 April 2017, a terrorist attack was also carried out in Stockholm. Five people were killed and a number were seriously injured in the attack, in which a lorry was used to run over people on Drottninggatan. The perpetrator was sentenced to life imprisonment for a terrorist offence.

Applicable law

Criminal anti-terrorism legislation is mainly contained in the Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences (2003:148), the Act on Criminal Responsibility for Public Provocation, Recruitment and Training concerning Terrorist Offences and other Particularly Serious Crime (2010:299) (the Recruitment Act), and the Act on Criminal Responsibility for the Financing of Particularly Serious Crime in Certain Cases (2002:444) (the Financing Act). These acts were drafted separately and for the main purpose of implementing various international obligations within the framework of the United Nations (UN), the Financial Action Task Force (FATF), the Council of Europe and the European Union (EU).

The Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences contains provisions on criminal responsibility for terrorist offences. A person is guilty of a terrorist offence if they commit an act referred to in the Act, such as murder, manslaughter, kidnapping, sabotage and hijacking, if the act could seriously damage a state or an inter-

governmental organisation (the ‘objective criterion’). Moreover, for criminal responsibility to be established, it is necessary for the perpetrator to have had a certain intent in committing the act, for example to seriously intimidate a population or a population group (one of the three ‘subjective criteria’). Together with the objective criterion, these are the ‘qualifying criteria’ that form the basis of the scope of application of a ‘terrorist offence’. The Act also contains a rule on more severe penalties for certain offences committed with intent to promote a terrorist offence. There are also specific rules on confiscation. Rules on jurisdiction are contained in Chapter 2 of the Swedish Criminal Code, which stipulates universal jurisdiction for terrorist offences and attempting, preparation or conspiracy to commit such offences.

The Recruitment Act regulates the criminal responsibility of a person who publicly urges others to commit a terrorist offence or other particularly serious crime, recruits people for such crime, gives or receives training concerning such criminal activities, or travels abroad for the purpose of committing or preparing such criminal activities, or giving or receiving training concerning such criminal activities. ‘Particularly serious crime’ means, apart from terrorist offences, criminal activities within the meaning of certain specified international agreements. The Act also contains provisions on jurisdiction.

The Financing Act regulates criminal responsibility for the financing of terrorist offences or other particularly serious crime, or of a person or association of persons who commit such criminal activities. The Act also contains provisions on jurisdiction, confiscation and seizure of money.

The need for a reform and general starting points

Terrorism is a threat to conditions such as society being characterised by openness and respect for human rights, and fundamental democratic values. People must be able, in a safe and secure manner, to move freely, participate in gatherings and express their opinions without fear of being subjected to threats or violence. Terrorist crime covers more than just planning and carrying out attacks. It can also manifest itself in urging others to commit terrorist acts, collecting money or other support for terrorist organisations, recruitment for the purpose of carrying out an attack and training in special techniques

to carry out attacks. To effectively prevent, pre-empt and prosecute terrorist offences, it is important to have in place comprehensive, fit-for-purpose and effective criminal legislation. However, effective anti-terrorism requires several other repressive and preventive measures that can complement each other. The criminal law regulations are therefore just one of many important tools for combating terrorism.

Criminal legislation in the area of terrorism has been built up over a long period of time. As early as the 1970s, accession to various UN conventions in the area of terrorism resulted in new offences being introduced to the Swedish Criminal Code, such as hijacking and aviation sabotage, which came to be known as the terrorism provisions of the Swedish Criminal Code. Subsequently, the Financing Act, the Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences and the Recruitment Act were introduced on separate occasions, mainly to implement various international obligations. The current system, with several different acts, makes it difficult to maintain an overview of the criminalised area. Moreover, criminal responsibility under the abovementioned acts has gradually been expanded. This has further increased the complexity of the regulations, which must currently be said to be lacking in clarity. It is clear that there is a need to review the legislation. The starting points for such a review are that the legislation should be consolidated in a simplified regulatory framework that is comprehensive, fit for purpose, effective and sustainable over time. The legislation must fulfil international commitments and fundamental rights and freedoms, and it must comply with the principle of legality. The scales of penalties must reflect the seriousness of the offences.

Introduction of a new act

The Inquiry proposes that the existing Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences, the Financing Act and the Recruitment Act be replaced by a single new act that regulates criminal responsibility for terrorist offences, collaboration with a terrorist organisation, financing of terrorism, public provocation to commit a terrorist act, recruitment for terrorism, training for terrorism and travel for the purpose of terrorism. It is also proposed that it contain definitions of what is meant in the act by ‘particularly serious crime’

and ‘terrorist organisations’, and provisions on aggravating circumstances, confiscation and seizure of money. The jurisdiction of Swedish courts to rule on offences under the proposed act should be regulated in the Swedish Criminal Code.

It is proposed that the new act be called the Terrorist Offences Act.

A fit-for-purpose and simplified classification of a ‘terrorist offence’

The classification ‘terrorist offence’ should continue to be based on the EU Terrorism Directive. It must be fit for purpose and able to stand the test of time. It is clear from the history of the legislation that attacks on the foundation of our form of government and legal system, and fundamental rights and freedoms are included in the scope of application of a terrorist offence. Other aspects that must also be safeguarded are also covered by the term ‘terrorist offence’ – such as the functioning of public administration, key societal functions and supply systems, and our open and safe society. There is no case-law to suggest that the current scope of application of the offence is anything other than what essentially can be considered intended, appropriate or fit for purpose. Nonetheless, the Inquiry has carefully considered the possibility of increasing the detail in the objective criterion for a terrorist offence (the requirement that the act could have seriously damaged a state) in light of the predictability and clarity required under the principle of legality; on overall assessment, however, the Inquiry has not presented any proposals for a more precise description of the criterion in the legislative text.

However, the Inquiry proposes several other changes to the term ‘terrorist offence’:

- In the objective criterion, the reference to serious damage to *a state* should be changed to refer to such damage to *a country*. This change underlines the fact that terrorist offences often target society in a broad sense and not just state structures and public authorities. It also better adapts the definition of ‘terrorist offence’ to the form of terrorism that takes place in countries with deficient or non-existent state structures.

- One of the subjective criteria should be changed to cover acts committed with the intent to seriously intimidate a population or *a section of a population*; the latter term has been changed from the previously used term *population group*. ‘A section of a population’ means both a large heterogeneous part of the population and a more limited circle or group of people in the population, such as an ethnic minority, a people, individuals with foreign backgrounds, LGBTQ people, individuals with a particular religious affiliation or other sections of the population. The threat of terrorism in the form of acts targeting the civilian population in a society is diverse in terms of its target group, and all sections of the population have an equal interest in the open and safe society that the anti-terrorism legislation is intended to protect. However, it should be stressed that the anti-terrorism legislation – unlike the hate crime legislation in the Swedish Criminal Code – is not intended to give certain particularly vulnerable and collectively determined groups, or individuals belonging to such groups, special protection under criminal law. In cases where serious politically or otherwise ideologically motivated crime is not considered to constitute a terrorist offence, the acts committed can result in penalties for other offences, such as murder or devastation endangering the public. Under Chapter 29, Section 2, point 7 of the Swedish Criminal Code, one of the circumstances that can be considered aggravating when setting a penalty is that a motive for the offence was to abuse a person, a population group or another such group of individuals on grounds of race, colour, national or ethnic origin, religious belief, sexual orientation, transgender identity or expression, or other similar circumstance.
- In the provision on terrorist offences there would no longer be a list of what offences can be considered terrorist offences. Instead, it should be possible to consider any offence under Swedish law a terrorist offence, provided the objective and any of the subjective criteria are met. Reforming the term ‘terrorist offence’ in this way would simplify the regulation considerably and contribute to more fit-for-purpose and enduring legislation. The terrorist threat varies from one period to another, and the targets and methods used vary over time. This change would also better adapt the offence to the examination that should be carried out for terrorist offences regarding whether an attack that is concentrated in time

and location – which can include a considerable number of injured parties and various criminal acts – was, in its entirety, intended to seriously damage a country or an intergovernmental organisation.

The offences of financing, public provocation, recruitment, training and travel should be simplified and expanded

The offences of financing, public provocation, recruitment, training and travel should be kept in the new act and termed financing of terrorism, public provocation to commit a terrorist act, recruitment for terrorism, training for terrorism and travel for the purpose of terrorism. These provisions are necessary to fulfil international commitments and help ensure that acts linked to terrorism that are worthy of penalties are criminalised in a credible and effective way. However, parts of the regulation seem to overlap and lack clarity and should therefore be simplified. In certain respects, the legislation should also be expanded. In these areas, the Inquiry proposes the following:

- The criminalisation of financing and recruitment for the purposes of committing or otherwise assisting in attempting, preparation or conspiracy to commit a terrorist offence should be removed from the legislation. With the new act that the Inquiry is proposing – which includes the offence of collaboration with a terrorist organisation – there is no longer a need for such a regulation to fulfil international commitments. Retaining it would also lead to a lack of clarity. There are also further reasons behind this consideration. A similar change should be made regarding the offence of travel for the purpose of terrorism.
- Criminal responsibility for public provocation to commit a terrorist act should also cover provocation to commit the offences of recruitment for terrorism, training for terrorism and travel for the purpose of terrorism. Broadening the scope in this way would help to more comprehensively encompass messages and propaganda of such a nature that offers general support for terrorism, such as provocations to obtain training in techniques associated with weapons and explosives so as to commit a terrorist offence.

For the offence of public provocation to commit a terrorist act, a more severe scale of penalties should apply than if the criminal provision on inciting rebellion contained in the Swedish Criminal Code were the only provision applicable.

- The training offence should be broadened to also cover those who issue instructions to someone with the intention that these will be used for a terrorist offence. The current legislation requires that the person providing the training is aware that the person receiving the training has terrorist intentions. Moreover, the specific instrumentalities currently specified in the training offence should be replaced with a more general regulation. Developments in recent years have shown that terrorist attacks can be carried out using aeroplanes or motor vehicles, for example. In addition to this, an increased dependence on electronic communications and digital information and management systems has opened the door to other forms of well-planned terrorist attacks against key societal functions and supply systems. In such attacks, knowledge about the production and use of computer viruses or other software could be crucial to carrying out the offence. Taking the offence of preparation in the Swedish Criminal Code as the model, criminal responsibility should therefore refer to *instrumentalities* that are particularly liable to be used in a terrorist offence. Such a provision is better suited to the current realities of terrorist crime, and it can also cover instructions for such instrumentalities that may emerge in the future.

The scales of penalties should be more severe for some offences

The interests that the criminal anti-terrorism legislation is intended to protect are of great importance, and this should be reflected in the scales of penalties for the various types of offences. The scales of penalties for the offences of financing of terrorism, public provocation to commit a terrorist act, recruitment for terrorism and training for terrorism have remained unchanged since the introduction of the Financing Act and the Recruitment Act. Since then, recruitment to terrorist organisations, financing of terrorism and public provocation to commit a terrorist act have, in general, developed and

taken on new forms. In certain cases, recruitment for or financing of terrorism may be of particular importance to the possibility of conducting terrorist activities, such as more organised and well-planned terrorist acts within terrorist organisations that participate in armed conflicts abroad. The same applies to attacks that have taken place or could take place in Sweden and other parts of Europe or the world. According to the law enforcement authorities, in Sweden there are now more potential lone actors and expanding networks of actors with intentions to commit a terrorist offence, including with international ramifications. Overall, developments over time have been such that there is reason to take a more serious view of terrorist offences than previously. This applies not least to terrorist offences that, from a criminal law perspective, often correspond to preparation or planning under the rules contained in Chapter 23 of the Swedish Criminal Code. The Inquiry also has an explicit remit, under the terms of reference, to effect more severe penalties for offences covered by the criminal anti-terrorism legislation. However, there have been a limited number of convictions, and a certain degree of caution is therefore necessary when making changes to the existing scales of penalties.

The Inquiry proposes that the maximum penalties for regular offences and the minimum penalties for gross offences be increased for all offences included in the proposed act, apart from terrorist offences and the travel offence. An increase in the maximum penalty for regular offences may offer greater scope for the courts to impose more nuanced penalties in each individual case. An increase in the minimum penalties for gross offences would better reflect the seriousness of this type of offence and would also mean upgrading the gross offences that have a penal value that exceeds the minimum penalty. The aim is not to raise the bar for what offences should be considered gross.

The Inquiry proposes the following scales of penalties:

- The penalty for a terrorist offence should be imprisonment for a fixed term, at least four years and at most eighteen years, or for life. If the offence is less serious, the penalty should be imprisonment for at least two and at most six years.
- The penalty for collaboration with a terrorist organisation should be imprisonment for at most four years. If the offence is gross, the penalty should be imprisonment for at least one year and six months and at most seven years.
- The penalty for the offences of financing of terrorism, public provocation to commit a terrorist act, recruitment for terrorism and training for terrorism should be imprisonment for at most three years. If the offence is gross, the penalty should be imprisonment for at least one year and at most six years.
- The penalty for the offence of travel for the purpose of terrorism should be imprisonment for at most two years.

Under the proposed act, these offences should be considered to be of such a nature that the penalty should be imprisonment, even if the penal value in itself or previous offences do not call for this.

A general rule on more severe penalties should be introduced

The current rule on more severe penalties in the Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences is complex and only covers certain offences, such as theft, extortion and falsification of documents, that are committed with the intent to promote a terrorist offence. In the Inquiry's view, such a provision has no place in concerted legislation that is intended to be clear, orderly and logical. Offences with a link to terrorism may also mean acts of other kinds, for example breach of data security, firearms offences or other offences, such as trafficking in human beings and narcotics offences, which, at least in an international context, are committed to promote terrorist activities. A general rule on more severe penalties should therefore be introduced in the proposed act to cover all offences

committed with the intention of promoting a terrorist offence or other offences covered by the proposed act. This would help to further strengthen protection against terrorism under criminal law.

The regulations on particularly serious crime cannot be removed, but should refer to offences under Swedish law

The current regulations on particularly serious crime were designed to ensure that criminal responsibility for the offences of financing of terrorism, public provocation to commit a terrorist act, recruitment for terrorism, training for terrorism and travel for the purpose of terrorism is applicable in relation to what constitutes a terrorist offence under the EU Terrorism Directive, the UN's International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. The EU Directive contains its own definition of what constitutes a terrorist offence, which in Swedish law corresponds to a terrorist offence under the Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences. Under the UN Convention and the Council of Europe Convention, however, terrorist offences are all offences that are covered by approximately ten UN agreements in the area of terrorism, including the International Convention against the Taking of Hostages. Partly as a consequence of these different definitions, the regulations on particularly serious crime are complex, with references both to specified offences under Swedish law – such as terrorist offences, hijacking, shipping or aviation sabotage, and airport sabotage – and to offences under various international instruments, such as the abovementioned International Convention against the Taking of Hostages, and combinations of them.

As is pointed out in the Inquiry's terms of reference, the regulations on particularly serious crime mean that the legislation is lacking in clarity, and the Inquiry has considered several different ways to remove or simplify them. One alternative would be to make the offences of financing of terrorism and public provocation to commit a terrorist act, etc. only applicable in relation to a terrorist offence. There would be good reason to assert that this would mean a reasonable delimitation of criminal responsibility in the area of anti-terrorism that would also be compatible with the overall purpose of

the international regulations. However, the solution would probably not be fully compatible with the more detailed commitments under the UN Convention and the Council of Europe Convention, as has been made clear in various ways in certain viewpoints in previous legislative matters. This is because several of the specified UN agreements are not restricted in their application to acts committed with the specific terrorist intent stated in the provisions on terrorist offences.

The Inquiry has therefore made the assessment that the regulations on particularly serious crime cannot be left out of the legislation. However, they should be simplified as much as possible and should mainly refer to offences under Swedish law, including kidnapping or unlawful deprivation of liberty (if the intention behind the offence is to force someone to take or refrain from taking a measure), arson, devastation endangering the public (gross offence), gross sabotage, hijacking, shipping or aviation sabotage, airport sabotage, and spreading poison or infection (gross offence). Such a solution would make the criminalised area more predictable and clear, and the regulatory framework more user-friendly.

The term ‘terrorist organisation’ should be defined

As the proposed act will contain provisions on collaboration with a terrorist organisation, as well as financing, public provocation, recruitment and travel with regard to collaboration with such an organisation, reasons of legal certainty and the requirement of predictability call for a clear definition in the legislation of what is meant by a ‘terrorist organisation’. It is proposed that the definition be linked to the carrying out of criminal acts, and that it cover associations of individuals who commit a terrorist offence or particularly serious crime as defined in the proposed act.

Universal jurisdiction for all offences under the proposed act

The jurisdiction rules that currently apply for terrorist crime were introduced in different contexts and they differ between the regulations. Whereas terrorist offences fall within Swedish jurisdiction

irrespective of where the act was committed and by whom (universal jurisdiction), this does not apply to offences under the Financing Act or the Recruitment Act. In these acts, separate provisions on jurisdiction have been introduced specifying restrictions, for example depending on who committed the offence. The Inquiry proposes that the jurisdiction rules be brought together in the general provisions on jurisdiction in Chapter 2 of the Swedish Criminal Code, and that universal jurisdiction be prescribed for all offences in the proposed act. Regulation of this kind is justified as there is a relatively broad international and regional consensus that offences under the proposed act should be punishable. The offences of financing of terrorism and travel for the purpose of terrorism are based on international regulations within the framework of the UN, the FATF, the Council of Europe and the EU. Regarding the offences of public provocation to commit a terrorist act, recruitment for terrorism and training for terrorism, the regulations are based on provisions contained in international instruments primarily within the Council of Europe and the EU.

Secret coercive measures

It should be possible to use secret interception of electronic communications, secret surveillance of electronic communications and secret camera surveillance in preliminary investigations of offences under the proposed act. The Act on measures to prevent certain particularly serious offences (2007:979) and the Act on collecting information about electronic communication in the law enforcement agencies' intelligence activities (2012:278) should be applicable to terrorist offences and gross offences under the proposed act. The proposals reflect the existing regulation on the use of secret coercive measures in the event of a terrorist offence.

Entry into force

It is proposed that the legislative amendments enter into force on 1 July 2021.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till terroristbrottslag

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser om terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism.

Ord och uttryck i lagen

2 § Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag:

1. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage och spridande av gift eller smitta, grovt brott,

2. människorov och olaga frihetsberövande om avsikten med gärningen är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd,

3. mord, människorov, grov skadegörelse, mordbrand eller annat allvarligt våldsamt angrepp som utförs mot en stats- eller regeringschef, en utrikesminister eller annan internationellt skyddad person, som befinner sig utomlands,

4. uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt motsvarande grova brott enligt 25 a § samma lag,

5. uppsåtligt brott enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen (2018:396) som avser tillståndsplikt enligt 6 kap. 1 § samma lag avseende sådan verksamhet som avses i 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag, samt

¹ Jfr 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, i den ursprungliga lydelsen.

6. brott enligt annan lag som begås med en sådan avsikt som avses i 4 §.

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

Ansvar

4 § Den som begår eller försöker begå ett brott med avsikt att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning,
2. otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation,

döms, om gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, för *terroristbrott* till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Är terroristbrottet mindre grovt döms till fängelse i lägst två och högst sex år.

Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i annan lag, gäller vad som där sägs i fråga om lägsta straff.

5 § Den som

1. för en terroristorganisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,
2. upplåter lokal eller mark till en terroristorganisation, eller
3. lämnar annat liknande stöd till en terroristorganisation,

döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen, för *samröre med en terroristorganisation* till fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om samröret har ingått som ett led i en verk-

samhet som har bedrivits i större omfattning eller om det på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

6 § Den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom med avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4, 5 eller 7–10 §§, eller

2. av en terroristorganisation eller av en person som begår sådan brottslighet som avses i 3 §,

döms för *finansiering av terrorism* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om finansieringen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, om den har avsett betydande värde eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

7 § Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4–6 eller 8–10 §§, döms för *offentlig uppmaning till terrorism* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om uppmaningen eller försöket har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

8 § Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som avses i 7 §, att begå eller på annat sätt medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4–6 §§, döms för *rekrytering till terrorism* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om rekryteringen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

9 § Den som

1. till någon annan meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av hjälpmedel, eller om metoder eller tekniker, som är särskilt ägnade att användas vid särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 eller 6 §, med avsikt att instruktionerna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet, eller

2. tar del av sådana instruktioner som avses i 1 med avsikt att använda dem för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet,

döms för *utbildning för terrorism* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om utbildningen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

10 § Den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land med avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4–6 §§, eller

2. begå brott som avses i 9 §,

döms för *resa i terrorismsyfte* till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

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

11 § För försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Detsamma gäller försök till brott som avses i 5 eller 6 §.

12 § Om någon har begått ett brott enligt annan lag ska det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas om brottet har begåtts med uppsåt att främja brott som avses i någon av 4–10 §§.

Förverkande

13 § Om det inte är uppenbart oskäligt, ska följande egendom förklaras förverkad:

1. pengar eller annan egendom som har varit föremål för finansiering av terrorism eller försök till sådant brott,
2. utbyte av brott enligt denna lag, och
3. vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott om mottagandet utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

I 36 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske. Förverkande enligt första stycket 1 får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen vid brottet tillhörde någon annan.

14 § Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl. Detsamma gäller egendom

1. som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådant brott, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling, samt

2. som någon annars har tagit befattning med på ett sätt som utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

I 36 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske.

Penningbeslag

15 § Egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet som skäligen kan antas vara föremål för finansiering av terrorism, eller försök till sådant brott, får tas i beslag (penningbeslag). I stället för egendomen får motsvarande värde tas i beslag.

Penningbeslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

16 § Undersökningsledaren eller åklagaren beslutar om penningbeslag. Penningbeslag får avse endast sådan egendom som finns tillgänglig.

Avser penningbeslaget en fordran eller annan rättighet, ska gäldenären eller annan förpliktad meddelas förbud att fullgöra sin förpliktelse till någon annan än Polismyndigheten.

För penningbeslag gäller i övrigt bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Genom lagen upphävs
 - a) lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
 - b) lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, och
 - c) lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs² att 2 kap. 3 § och 35 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §³

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på ett svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4. om brottet förövats mot Sverige, en svensk kommun eller annan menighet eller en svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och förövats mot en svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot en utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor,

² Jfr 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, i den ursprungliga lydelsen.

³ Senaste lydelse 2018:1310.

osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, *terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag*, brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, *brott enligt terroristbrottslagen (2021:000) eller brott enligt annan lag som begås med sådant uppsåt som avses i 12 § terroristbrottslagen*, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

35 kap.

2 §⁴

Bestämmelserna i detta kapitel om bortfallande av påföljd gäller inte för

1. mord eller dråp enligt 3 kap. 1 eller 2 §,
2. folkmord, brott mot mänskligheten eller grov krigsförbrytelse enligt 1, 2 eller 11 § lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser,
3. terroristbrott enligt 3 § 1 eller 2 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, eller
3. terroristbrott enligt 4 § första stycket terroristbrottslagen (2021:000), eller

4. försök till dessa brott.

Har någon begått brott som avses i första stycket innan han eller hon fyllt tjuogoett år, gäller dock bestämmelserna om bortfallande av påföljd i detta kapitel.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

⁴ Senaste lydelse 2014:407.

2. Bestämmelsen i 35 kap. 2 § första stycket i den nya lydelsen tillämpas även på brott som har begåtts före ikraftträdandet, om inte möjligheten att döma till påföljd har bortfallit dessförinnan enligt äldre bestämmelser.

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 2 och 33 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

2 §⁵

En skriftlig handling får inte tas i beslag om

1. den kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § inte får höras som vittne om, och

2. handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.

Ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, får tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående endast vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

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

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

⁵ Senaste lydelse 2018:559.

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

7. terroristbrott, *samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism eller resa i terrorismsyfte* enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2021:000), eller

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 2–7, om en sådan gärning är belagd med straff.

Ett beslut enligt andra stycket 2–8 får meddelas endast av rätten eller åklagaren.

Om åklagaren har beslutat om beslag enligt tredje stycket, ska han eller hon utan dröjsmål anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

33 §⁶

Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

⁶ Senaste lydelse 2018:559.

5. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

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

6. brott som avses i 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2021:000), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs att 1 och 19 §§ lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁷

En utlänning får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

- | | |
|--|---|
| <p>1. är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller</p> <p>2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.</p> | <p>2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.</p> |
|--|---|

19 §⁸

Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom eller henne.

Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000). Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom eller henne.

⁷ Senaste lydelse 2009:1545.

⁸ Senaste lydelse 2014:589.

Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten beslutar om åtgärder enligt första stycket. I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Denna lag trädet i kraft den 1 juli 2021.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §⁹

Vid slutet rättspsykiatrisk vård enligt denna lag gäller, om inte annat anges i 8 a §, i tillämpliga delar bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

I fråga om den som är anhållen, häktad eller intagen i eller ska förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården i särskilda fall, om det behövs från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. I fråga om den som är intagen i eller ska förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på slutet ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Försändelser som avses i 3 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) från den som är häktad eller anhållen, försändelser som avses i 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, besluta om särskilda in-

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000), besluta om särskilda inskränkningar i

⁹ Senaste lydelse 2014:523.

skränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor

Härigenom föreskrivs att 5 och 7 §§ lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹⁰

Om en användare sänder in ett meddelande till en elektronisk anslagstavla ska den som tillhandahåller tjänsten ta bort meddelandet från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelandet, om

1. meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna om

- a) olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken,
- b) olaga integritetsintrång i 4 kap. 6 c § brottsbalken,
- c) uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken,
- d) hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken,
- e) barnpornografibrott i 16 kap. 10 a § brottsbalken,
- f) olaga våldsskildring i 16 kap. 10 c § brottsbalken, eller
- g) offentlig uppmaning i 3 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller
- g) offentlig uppmaning till terrorism i 7 § terroristbrottslagen (2021:000), eller

2. det är uppenbart att användaren har gjort intrång i upphovsrätt eller i rättighet som skyddas genom föreskrift i 5 kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk genom att sända in meddelandet.

För att kunna fullgöra sin skyldighet enligt första stycket har den som tillhandahåller tjänsten rätt att ta del av meddelanden som förekommer i tjänsten.

Skyldigheten enligt första stycket och rätten enligt andra stycket gäller också den som på tillhandahållarens uppdrag har uppsikt över tjänsten.

¹⁰ Senaste lydelse 2018:1314.

7 §¹¹

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Första stycket tillämpas inte, om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt brottsbalken, lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk eller *lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet*.

Första stycket tillämpas inte, om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt brottsbalken, lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk eller *terroristbrottslagen (2021:000)*.

Brott enligt första stycket får i de fall meddelandets innehåll är sådant som avses i bestämmelsen i 4 kap. 6 c § brottsbalken om olaga integritetsintrång åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

¹¹ Senaste lydelse 2018:1314.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 5 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 5 §¹²

En försäkringsgivare från tredje land ska beviljas koncession och dess företrädare ska godkännas, om ansökan uppfyller de krav som ställs i 4 § och

1. den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven i denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten,

2. den som kommer att ha ett sådant kvalificerat innehav i en försäkringsgivare som avses i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551) bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en försäkringsgivare, och

3. den som avses vara företrädare för försäkringsgivaren eller, i de fall där företrädaren är en juridisk person, vara dess ombud har tillräckliga insikter och erfarenheter för att delta i ledningen hos en försäkringsgivare och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.

Vid bedömningen enligt första stycket 2 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att försäkringsgivarens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant

¹² Senaste lydelse 2017:640.

brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott, avseende terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) enligt 4 § samma lag. om straff för terroristbrott.

Koncession får inte vägras av det skälet att det inte behövs någon ytterligare försäkringsgivare.

Koncession beviljas tills vidare eller, om det finns särskilda omständigheter, för bestämd tid, högst tio år, och därutöver till det löpande räkenskapsårets slut.

Koncession ska meddelas i enlighet med den indelning som anges i 2 kap. 11 och 12 §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹³

Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet.

I 19–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 21 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen eller lagen om straff för terroristbrott.

I 19–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket samt vid terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000) som begås genom smuggling eller grov smuggling enligt 3 eller 5 §. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen eller terroristbrottslagen.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, lagen (1998:506) om punktskattekontroll

¹³ Senaste lydelse 2018:1315.

av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, tullagen (2016:253) samt lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.

Bestämmelserna i 19–22, 25 a och 26 §§ samt 27 § första och tredje styckena, när det gäller kroppsvisitation, och bestämmelserna i 32 § gäller också vid brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklARATION enligt 26 kap. 8 § 2 eller 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § och 11 kap. 3 och 7 §§ lagen (2004:46) om värdepappersfonder¹⁴ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 2 §¹⁵

Vid bedömningen enligt 1 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.*

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget är ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om bolaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

Om förvaringsinstitutet är en i Sverige etablerad filial till ett kreditinstitut med säte i ett annat land inom EES, får Finansinspektionen som ett villkor för tillståndet föreskriva att de tillgångar som ingår i en värdepappersfond ska förvaras här i landet. Detta gäller

¹⁴ Senaste lydelse av lagens rubrik 2013:563.

¹⁵ Senaste lydelse 2017:645.

dock inte om tillgångarna ska förvaras hos ett utländskt förvaringsinstitut enligt 3 kap. 2 § tredje stycket.

11 kap.

3 §¹⁶

Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett fondbolag och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i fondbolaget.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för fondbolaget eller vara verkställande direktör i detta bolag eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett fondbolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift,

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, och

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om förvärvaren är ett blandat finansiellt holdingföretag, ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan fondbolaget och någon annan, ska tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

¹⁶ Senaste lydelse 2017:645.

7 §¹⁷

Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier vid stämman inte får företräda fler aktier än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet,

2. om ägaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om ägaren är ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.* b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier, får innehavaren inte företräda aktierna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

¹⁷ Senaste lydelse 2017:645.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § och 14 kap. 2 och 6 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §¹⁸

Ett svenskt företag ska ges tillstånd att driva bankrörelse eller finansieringsrörelse, om

1. bolagsordningen, stadgarna eller reglementet stämmer överens med denna lag och andra författningar och i övrigt innehåller de särskilda bestämmelser som behövs med hänsyn till omfattningen och arten av den planerade verksamheten,

2. det finns skäl att anta att den planerade rörelsen kommer att drivas enligt bestämmelserna i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

3. den som har eller kan förväntas komma att få ett kvalificerat innehav i företaget bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut,

4. den som ska ingå i styrelsen för företaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift, och

5. styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda företaget.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att kreditinstitutets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

¹⁸ Senaste lydelse 2014:982.

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 5 § 6 lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller	a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller
b) <i>brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.</i>	b) <i>finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.</i>

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i företaget är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag, ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

14 kap. 2 §¹⁹

Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i kreditinstitutet.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för kreditinstitutet eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift samt om styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda institutet,

¹⁹ Senaste lydelse 2017:646.

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att kreditinstitutets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar institutets verksamhet, och

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om förvärvaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan kreditinstitutet och någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av institutet.

6 §²⁰

Finansinspektionen får besluta att den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett kreditinstitut vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om innehavaren motverkar eller kan antas komma att motverka att kreditinstitutets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar institutets verksamhet,

2. om innehavaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om innehavaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav

²⁰ Senaste lydelse 2017:646.

som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.* b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.11 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §²¹

I detta kapitel finns bestämmelser om avvisning och utvisning.

Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap.

<p>Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet enligt <i>lagen (2003:148) om straff för terroristbrott</i> finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.</p>	<p>Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet enligt <i>terroristbrottslagen (2021:000)</i> finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.</p>
---	---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

²¹ Senaste lydelse 2014:198.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²²

I denna lag finns bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid terrorismbekämpning i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får begära sådant stöd om

1. stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,

1. stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott,

2. ingripandet kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till, och

3. regeringen har lämnat sitt medgivande.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samråda med varandra innan regeringens medgivande begärs.

Regeringens medgivande behövs inte i sådana brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska i ett sådant fall omedelbart underrätta regeringen om att stöd har begärts. Den myndighet som begärt stödet ska även underrätta den andra myndigheten om detta. Regeringen ska pröva om beslutet att begära stöd ska undanröjas eller bestå.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

²² Senaste lydelse 2014:596.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 10 § lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

10 §²³

Uppgifter om en person får behandlas för de ändamål som anges i 9 § endast om

1. uppgifterna ger grundad anledning att anta att personen har utövat eller kan komma att utöva verksamhet som innefattar brott som kan hota rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller motsvarande brottslighet enligt tidigare lagstiftning,

1. uppgifterna ger grundad anledning att anta att personen har utövat eller kan komma att utöva verksamhet som innefattar brott som kan hota rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000) eller motsvarande brottslighet enligt tidigare lagstiftning,

2. uppgifterna ger grundad anledning att anta att personen har utövat eller kan komma att utöva underrättelseverksamhet riktad mot Försvarmakten och dess säkerhetsintressen,

3. uppgifterna ger grundad anledning att anta att personen utövar annan säkerhetshotande verksamhet än som avses i 1 och som innefattar brott eller åsidosättande av åligganden i anställning hos Försvarmakten, och det finns särskilda skäl till att uppgifterna ska behandlas,

4. personen har lämnat uppgifter om säkerhetshotande verksamhet och personuppgifterna är nödvändiga för att bedöma personens trovärdighet, eller

²³ Senaste lydelse 2018:590.

5. uppgifterna avser information som har framkommit i samband med att en person har genomgått registerkontroll eller särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Uppgifter om en person ska föras med upplysning om på vilken av de i första stycket angivna grunderna uppgiften behandlas. Om behandlingen av en personuppgift föranleds av något annat än antagande om att personen har utövat eller kommer att utöva brottslig verksamhet ska det särskilt anges att personen inte är misstänkt för brottslig verksamhet, om det inte på annat sätt klart framgår att sådan misstanke inte finns. Uppgifter om en person som inte heller kan antas ha utövat eller komma att utöva annan säkerhetshotande verksamhet ska föras med en särskild upplysning om detta, om det inte på annat sätt klart framgår att sådant antagande inte finns.

Uppgifter om en person som avses i första stycket 1–3 ska föras med en upplysning om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 §, 12 kap. 3 §, 19 kap. 4 § och 24 kap. 3 och 7 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §²⁴

Vid bedömningen enligt 1 § första stycket 4 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att värdepappersbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 5 § 6 lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om bolaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av värdepappersbolaget.

²⁴ Senaste lydelse 2014:985.

12 kap.**3 §²⁵**

Vid bedömningen enligt 2 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att börsens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 5 § 6 lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.*

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

19 kap.**4 §²⁶**

Vid bedömningen enligt 3 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att clearingorganisationens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 5 § 6 lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

²⁵ Senaste lydelse 2009:365.

²⁶ Senaste lydelse 2009:365.

b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

24 kap.

3 §²⁷

Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett värdepappersbolag, en börs eller en clearingorganisation och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen eller vara verkställande direktör i detta företag, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett värdepappersbolag, en börs eller en clearingorganisation och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift samt om styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda företaget,

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att värdepappersbolagets, börsens eller clearingorganisationens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, och

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

²⁷ Senaste lydelse 2017:650.

b) *brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.* b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om det är fråga om ett värdepappersbolag och förvärvaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet av aktier i ett värdepappersbolag skulle leda till nära förbindelser mellan bolaget och någon annan, ska tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

7 §²⁸

Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att värdepappersbolagets, börsens eller clearingorganisationens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

2. om ägaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om ägaren, när det är fråga om ett värdepappersbolag, är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

²⁸ Senaste lydelse 2017:650.

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller b) finansiering av terrorism 4 § lagen (2002:444) om straff för enligt 6 § terroristbrottslagen finansiering av särskilt allvarlig (2021:000) eller försök till sådant brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott, avseende terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) enligt 4 § samma lag. om straff för terroristbrott.

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁹

Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

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

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

5. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

²⁹ Senaste lydelse 2018:560.

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

6. terroristbrott, *samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism eller utbildning för terrorism enligt 4 §, 5 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § andra stycket, 8 § andra stycket eller 9 § andra stycket terroristbrottslagen (2021:000), eller*

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.16 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

Härigenom föreskrivs att 1 § skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot

1. sabotage,
2. terroristbrott enligt 2 § *lagen* (2003:148) om straff för terroristbrott,
2. terroristbrott enligt 4 § *terroristbrottslagen* (2021:000),
3. spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och
4. grovt rån.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.17 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 11 § och 13 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

11 §

Regeringen får när det gäller en viss intagen besluta om undantag från bestämmelserna i detta kapitel, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Regeringen får när det gäller en viss intagen besluta om undantag från bestämmelserna i detta kapitel, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000).

13 kap.

6 §

Regeringen får när det gäller en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse utanför anstalt ska överlämnas till regeringens prövning, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller risken för att den intagne under verkställigheten medverkar till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Regeringen får när det gäller en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse utanför anstalt ska överlämnas till regeringens prövning, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller risken för att den intagne under verkställigheten medverkar till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 § lagen (2010:751) om betaltjänster ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 7 §³⁰

Vid bedömningen enligt 3 § första stycket 4 och 6 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att betaltjänstverksamheten drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser* b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt lagen (2003:148) om* *ligt 4 § samma lag. terroristbrott.*

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd enligt 1 § ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

³⁰ Senaste lydelse 2017:652.

1.19 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 5 och 14 §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

5 §³¹

Vid bedömningen enligt 4 § ska följande beaktas:

1. förvärvarens anseende och kapitalstyrka,
2. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för försäkringsaktiebolaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett försäkringsaktiebolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift,
3. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att försäkringsaktiebolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, och
4. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för
 - a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller
 - b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

³¹ Senaste lydelse 2017:653.

14 §³²

Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier vid stämman inte får företräda fler aktier än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att försäkringsaktiebolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet,

2. om ägaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om ägaren är ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 9 kap. 10 § denna lag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.* b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 eller 2 §, får Finansinspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda aktierna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier, får innehavaren inte företräda aktierna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

³² Senaste lydelse 2017:653.

1.20 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §³³

Vid bedömningen enligt 3 § 3 och 6 § första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att verksamheten med utgivning av elektroniska pengar drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott, avseende terroristbrott enligt lagen (2003:148) om terrorism eller försök till sådant brott, enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, enligt 4 § samma lag.

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd enligt 1 § ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

³³ Senaste lydelse 2017:655.

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

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §³⁴

Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

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

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

5. 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,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning,

³⁴ Senaste lydelse 2019:499.

7. 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,

7. samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism eller utbildning för terrorism enligt 5 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § andra stycket, 8 § andra stycket eller 9 § andra stycket terroristbrottslagen (2021:000),

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

Uppgifter får bara hämtas in om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §³⁵

Vid bedömningen enligt 6 § 3 av om en innehavare är lämplig ska innehavarens anseende beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att företagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt som avses i 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.*

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

³⁵ Senaste lydelse 2017:659.

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 12 § första stycket eller enligt 13 § döms det inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott*.

Till ansvar enligt 12 § första stycket eller enligt 13 § döms det inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller *terroristbrottslagen (2021:000)*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.24 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § tullagen (2016:253) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Ansvar för tullförseelse ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall* eller *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott*.

Ansvar för tullförseelse ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling *eller terroristbrottslagen (2021:000)*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.25 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Vid bedömningen enligt 2 § första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska innehavarens anseende beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att företagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt som avses i 1 kap. 5 § 6 lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, såvitt avser brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.26 Förslag till lag om ändring lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 7 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §

Med finansiering av terrorism avses i denna lag insamling, *tillhandahållande* eller *mottagande* av pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå *sådan brottslighet som avses i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,*

2. av en person eller en *sammanslutning av personer som begår sådan brottslighet som avses i 2 § lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, eller*

3. 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.

Med finansiering av terrorism avses i denna lag insamling, *mottagande* eller *tillhandahållande* av pengar eller annan egendom *med avsikt* att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå *eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet som avses i någon av 2, 4, 5 eller 7–10 §§ terroristbrottslagen (2021:000),*

2. av en sådan *terroristorganisation som avses i 3 § terroristbrottslagen, eller*

3. av en person som begår *sådan brottslighet som avses i 2 eller 4 § terroristbrottslagen eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.27 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 6 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

6 §

Bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet får begäras om det är lämpligt och för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra *brott* enligt *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott*.

Bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet får begäras om det är lämpligt och för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra *terroristbrott* enligt *4 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³⁶

En domstol ska inom en vecka till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen sända en kopia av en dom genom vilken någon som omfattas av 1 kap. 4 § första stycket 1 eller andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) har

1. dömts för brott som han eller hon har begått i eller i samband med yrkesutövningen, eller

2. dömts för brott enligt

a) 3 kap. brottsbalken,

b) 4 kap. 1–5 §§ brottsbalken,

c) 6 kap. brottsbalken,

d) 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken,

e) 10 kap. 5 a eller 5 c § brottsbalken,

f) 13–15 kap. brottsbalken,

g) 16 kap. 10 a § brottsbalken,

h) 17 kap. 1 eller 2 § brottsbalken,

i) 20 kap. 1 § brottsbalken,

j) 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,

k) narkotikastrafflagen (1968:64),

l) lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor,

m) lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

n) lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

o) lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

p) 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

³⁶ Senaste lydelse 2014:410.

q) *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott*, eller *terroristbrottslagen (2021:000)*, eller
r) 1, 2, 4–11 och 13 §§ *lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*.

I fråga om brott som avses i första stycket 2 a–i, l–o, q och r ska kopia sändas endast om någon annan påföljd än böter har dömts ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 16 c § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 c §³⁷

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3 kap., 4 kap. 1–2 eller 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 eller 6 §, 10 kap. 5 a eller 5 c §, 13–15 kap., 16 kap. 10 a §, 17 kap. 1 eller 2 § eller 20 kap. 1 § brottsbalken, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotika-strafflagen (1968:64), abortlagen (1974:595), lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott*, 10 kap. 3, 4 eller 6 § patientsäkerhetslagen (2010:659) eller 1, 2, 4–11 och 13 §§ lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3 kap., 4 kap. 1–2 eller 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 eller 6 §, 10 kap. 5 a eller 5 c §, 13–15 kap., 16 kap. 10 a §, 17 kap. 1 eller 2 § eller 20 kap. 1 § brottsbalken, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotika-strafflagen (1968:64), abortlagen (1974:595), lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *4 § terroristbrottslagen (2021:000)*, 10 kap. 3, 4 eller 6 § patientsäkerhetslagen (2010:659) eller 1, 2, 4–11 och 13 §§ lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser ska, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av

³⁷ Senaste lydelse 2014:411.

1. Socialstyrelsen i ärenden om legitimation enligt 4 kap. 1 eller 2 § patientsäkerhetslagen eller särskilt förordnande enligt 4 kap. 4 § samma lag, i fråga om den som styrelsen överväger att meddela legitimation eller särskilt förordna att utöva yrke,

2. Inspektionen för vård och omsorg i ärenden om prøvotid och återkallelse av legitimation enligt 8 kap. 1, 3 eller 4 § patientsäkerhetslagen, i fråga om den som inspektionen enligt 7 kap. 30 § patientsäkerhetslagen överväger att anmäla till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, eller

3. ett landsting, i fråga om en icke legitimerad yrkesutövare som landstinget överväger att anställa för allmäntjänstgöring eller med ett vikariatsförordnande enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 3 kap. 12 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.30 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010)

Härigenom föreskrivs att 38 § fängelseförordningen (2010:2010) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Om regeringen i fråga om en viss intagen har fattat beslut om undantag enligt 7 kap. 11 § fängelselagen (2010:610), ska beslut i fråga om den intagnes placering i anstalt och vistelse utanför anstalt, i annat fall än som avses i 13 kap. 6 § samma lag, fattas efter samråd med Säkerhetspolisen. Detsamma gäller i fråga om sådant beslut om vistelse utanför anstalt för en intagen som har dömts för terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller motsvarande brottslighet enligt tidigare lagstiftning.

Om regeringen i fråga om en viss intagen har fattat beslut om undantag enligt 7 kap. 11 § fängelselagen (2010:610), ska beslut i fråga om den intagnes placering i anstalt och vistelse utanför anstalt, i annat fall än som avses i 13 kap. 6 § samma lag, fattas efter samråd med Säkerhetspolisen. Detsamma gäller i fråga om sådant beslut om vistelse utanför anstalt för en intagen som har dömts för terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000) eller motsvarande brottslighet enligt tidigare lagstiftning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §³⁸

Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott av följande slag:

1. brott mot 18 eller 19 kap. brottsbalken eller annat brott mot Sveriges säkerhet, i fråga om brott mot medborgerlig frihet dock endast om det finns särskilda skäl för det,

2. brott mot *a) lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,*

b) lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, och

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

3. sådana brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner,

4. företagsspioneri eller olovlig befattning med en företagshemlighet, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

5. brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om brottet har riktat sig mot någon för vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse, och

³⁸ Senaste lydelse 2018:667.

6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och förhindra.

Om Säkerhetspolisen i samband med verksamhet som anges i första stycket 1–4 eller 6 upptäcker något annat brott får myndigheten utreda även det brottet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Myndigheten ska varje år redovisa uppgifter om:

1. i vilken utsträckning tidsfristerna enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) har hållits,

2. handläggningen av ärenden om brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och lagen (2014:307) om handläggningen av ärenden om finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) och lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, straff för penningtvättsbrott,

3. tillämpningen av reglerna om häktning och restriktioner, varvid uppgifter som avser häktade personer i åldersgrupperna 15–17 år respektive 18–20 år ska redovisas särskilt, och

4. de iakttagelser som gjorts inom ramen för den rättsliga tillsynsverksamheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Myndigheten ska varje år redovisa uppgifter om:

1. handläggningen av ärenden om brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, och	1. handläggningen av ärenden om finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) och lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, och
---	---

2. tillämpningen av reglerna om häktning och restriktioner, varvid uppgifter som avser häktade personer i åldersgrupperna 15–17 år och 18–20 år ska redovisas särskilt.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.34 Förslag till förordning om ändring vägtrafikdataförordningen (2019:382)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 3 § vägtrafikdataförordningen (2019:382) om vägtrafikregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

Polismyndigheten ska underrätta Transportstyrelsen om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot som har antecknats i det register som avses i lagen (1998:620) om belastningsregister, om den registrerade har gjort sig skyldig till brott som avses i följande bestämmelser:

1. 3 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 3 kap. 11 § brottsbalken,
2. 4 kap. brottsbalken,
3. 6 kap. 1, 1 a, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 10 a, 11 eller 12 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 6 kap. 15 § brottsbalken,
4. 8 kap. 1, 4, 5, 6 eller 7 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 8 kap. 12 § brottsbalken,
5. 9 kap. 1, 3, 4, 5, 6 eller 9 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 9 kap. 11 § brottsbalken,
6. 10 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 10 kap. 9 § brottsbalken,
7. 11 kap. brottsbalken,
8. 12 kap. 3 § brottsbalken eller 12 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken,
9. 13 kap. brottsbalken,
10. 14 kap. 1, 2, 3 eller 10 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 14 kap. 13 § brottsbalken,
11. 15 kap. 1, 11 eller 12 § brottsbalken eller 15 kap. 1 och 15 §§ brottsbalken,
12. 16 kap. 10 a § eller 16 kap. 10 a och 17 §§ brottsbalken,
13. 17 kap. 1, 2, 4, 5 eller 10 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 17 kap. 16 § brottsbalken,
14. lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
15. narkotikastrafflagen (1968:64),
16. skattebrottslagen (1971:69),

17. lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som har begåtts utomlands,

18. 30 § första, andra, tredje eller fjärde stycket lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,

19. 3 eller 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon av dessa paragrafer och 4 § samma lag,

20. 20 kap. 3, 4, 5 eller 7 § sjölagen (1994:1009),

21. 9 kap. 1 eller 1 a § vapenlagen (1996:67),

22. 9 kap. 2 eller 3 §§ körkortslagen (1998:488),

23. 20 eller 21 § lagen (1998:492) om biluthyrning,

24. 5 kap. 1, 1 a eller 1 b § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energi-produkter,

25. 29 kap. 1 eller 4 a § miljöbalken (1998:808),

26. 4 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

27. lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

28. 5 kap. 1 § fordonslagen (2002:574),

29. 2 § *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller 2 och 4 §§ samma lag,*

30. 10 kap. 2 § första, andra, tredje eller fjärde stycket järnvägslagen (2004:519),

31. 25, 26 eller 26 a § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete,

32. 20 kap. 8 eller 9 § utlänningslagen (2005:716),

33. 16 § lagen (2006:263) om transport av farligt gods,

34. 2 eller 3 § bidragsbrottslagen (2007:612),

35. 11 kap. lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens,

36. *lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,*

29. 10 kap. 2 § första, andra, tredje eller fjärde stycket järnvägslagen (2004:519),

30. 25, 26 eller 26 a § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete,

31. 20 kap. 8 eller 9 § utlänningslagen (2005:716),

32. 16 § lagen (2006:263) om transport av farligt gods,

33. 2 eller 3 § bidragsbrottslagen (2007:612),

34. 11 kap. lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens,

37. 13 kap. 1, 2 eller 3 § luftfartslagen (2010:500),

38. 11 kap. 1, 3, 4 eller 6 § alkohollagen (2010:1622),

39. 5 kap. yrkestrafiklagen (2012:210),

40. 5 kap. taxitrafiklagen (2012:211),

41. 3, 4, 5, 6, 7 eller 8 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

42. lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser,

43. 10 kap. 1, 3, 4 eller 5 § djurskyddslagen (2018:1192),

44. 23 eller 24 § lagen (2019:370) om fordons registrering och användning,

45. 19, 19 a eller 20 § förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter,

46. 12 § förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet,

47. 14 § förordningen (1998:780) om biluthyrning,

48. 4, 5, 6 eller 6 a § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

49. trafikförordningen (1998:1276),

35. 13 kap. 1, 2 eller 3 § luftfartslagen (2010:500),

36. 11 kap. 1, 3, 4 eller 6 § alkohollagen (2010:1622),

37. 5 kap. yrkestrafiklagen (2012:210),

38. 5 kap. taxitrafiklagen (2012:211),

39. 3, 4, 5, 6, 7 eller 8 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

40. lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser,

41. 10 kap. 1, 3, 4 eller 5 § djurskyddslagen (2018:1192),

42. 23 eller 24 § lagen (2019:370) om fordons registrering och användning,

43. *terroristbrottslagen* (2021:000),

44. 19, 19 a eller 20 § förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter,

45. 12 § förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet,

46. 14 § förordningen (1998:780) om biluthyrning,

47. 4, 5, 6 eller 6 a § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

48. trafikförordningen (1998:1276),

50. 9 kap. 1, 2, 3, 4 eller 5 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.,

51. 8 kap. 5, 6, 7, 8 eller 9 § fordonsförordningen (2009:211),

52. 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen (2012:237),

53. 7 kap. 1, 2 eller 3 § taxi-
trafikförordningen (2012:238),
eller

54. 12 kap. 1–4 §§ förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning.

49. 9 kap. 1, 2, 3, 4 eller 5 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.,

50. 8 kap. 5, 6, 7, 8 eller 9 § fordonsförordningen (2009:211),

51. 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen (2012:237),

52. 7 kap. 1, 2 eller 3 § taxi-
trafikförordningen (2012:238),
eller

53. 12 kap. 1–4 §§ förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna regleringen bör enligt direktiven samlas i ett regelverk och kunna stå sig över tid.

Inom ramen för det övergripande uppdraget att genomföra en översyn har utredningen haft att särskilt uppmärksamma frågor om bl.a. terroristbrottets tillämpningsområde, regleringen om särskilt allvarlig brottslighet, straffskalornas utformning, kvalifikationsgrunder vid grova brott, undantag från straffansvar, grundläggande förutsättningar för brottens tillämpning, domsrätt och följdändringar i andra författningar.

Direktiven för utredningen återfinns i *bilagorna 1–5*.

Den 24 oktober 2019 beslutade regeringen propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36). I propositionen har lämnats förslag till flera utvidgningar av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. Det föreslås bl.a. att ett särskilt straffansvar införs i rekryteringslagen för den som har visst samröre med en terroristorganisation (se vidare avsnitt 4.4). Utredningen har inkluderat propositionens förslag i övervägandena och i förslaget till ny lagstiftning; något som möjliggjorts bl.a. genom att utredningen har fått förlängd utredningstid (*bilagorna 3–5*).

2.2 Hur arbetet har bedrivits

Utredningens arbete påbörjades i februari 2017 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med de experter som har knutits till utredningen. Utredningen har fram till avlämnandet av betänkandet sammanträtt med experterna vid tio tillfällen.

Enligt direktiven ska utredningen i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Detta har skett genom att företrädare för Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Sveriges advokatsamfund funnits representerade i expertgruppen. Utredningen har också tagit del av en föreläsning från en företrädare från Säkerhetspolisen om hotbilden från terrorismen. Utredaren och sekreteraren har haft särskilda möten med företrädare för Riksenheten för säkerhetsmål vid Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen samt kontakt med Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism.

Utredaren och sekreteraren har besökt Norge och Finland och där träffat företrädare för de norska och finska justitiedepartementen samt den norska säkerhetspolisen och åklagarmyndigheten.

Utredningen har samrått med Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26) och utredaren som haft i uppdrag att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation (Ju 2017:G). Detsamma gäller den pågående Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (Ju 2018:08). Utredningen har också haft anledning att beakta det arbete som pågått inom Regeringskansliet med förslagen från de två förstnämnda utredningarna samt händelseutvecklingen i internationella forum. Detsamma gäller bl.a. förslagen i följande betänkanden och promemorior: Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet (SOU 2017:89), Datalagring – brottsbekämpning och integritet (SOU 2017:75), Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27), Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning (Ds 2018:35) och Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt (SOU 2018:87).

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar tretton kapitel och inleds med utredningens författningsförslag (kapitel 1). Därefter följer ett inledande kapitel som beskriver utredningens uppdrag och arbete (kapitel 2), ett avsnitt om våldsbejakande extremism och terrorism (kapitel 3), en genomgång av den nuvarande ordningen (kapitel 4) samt en redogörelse för regleringen i några andra länder (kapitel 5).

Som en bakgrund till utredningens överväganden redogörs därefter för behovet av en översyn och allmänna utgångspunkter (kapitel 6). Utredningens överväganden avseende en ny och samlad straffrättslig terrorismlagstiftning finns i kapitel 7. Domsrätt behandlas i kapitel 8 och hemliga tvångsmedel i kapitel 9. Följdändringar i andra författningar behandlas i kapitel 10. Frågan om förslagets konsekvenser övervägs också (kapitel 11) liksom ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 12). I betänkandets sista kapitel finns författningskommentaren (kapitel 13).

De internationella överenskommelser som ligger till grund för den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism återfinns i *bilagorna 6–24*.

3 Våldsbejakande extremism och terrorism

3.1 Inledning

Med terrorism avses enligt Nationalencyklopedin ”våldshandlingar som är politiskt betingade och som syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas”. Begreppet förekommer flitigt i internationella sammanhang och i politiska dokument samt inom litteratur och forskning. Det finns emellertid inte någon universellt accepterad definition av vad som utgör terrorism (eller terroristbrott). Denna utredning syftar inte heller till att definiera terrorism i allmän bemärkelse. Den svenska straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism definierar emellertid vad som nationellt utgör terroristbrott och ska vara ändamålsenligt utformad för att möta det hot som terrorismen utgör. Som en bakgrund till utredningens översyn redogörs i detta kapitel därför översiktligt för den våldsbejakande extremismen i Sverige (avsnitt 3.2) samt terrorismens utveckling och hotbilden mot Sverige och svenska intressen (avsnitt 3.3). Kapitlet avslutas med en kortfattad redogörelse för vissa delar av det arbete mot terrorism som bedrivs på internationell och nationell nivå (avsnitt 3.4). Det internationella straffrättsliga samarbetet mot terrorism redovisas i avsnitt 4.

3.2 Våldsbejakande extremism¹

3.2.1 Olika former av våldsbejakande extremism

Den våldsbejakande extremismen i Sverige består i huvudsak av tre grupper: den s.k. autonoma miljön (vänsterextremism), vit maktmiljön (högerextremism) och den våldsbejakande islamistiska extremistiska miljön. Dessa miljöer består av organisationer, grupper och nätverk som har visat sig vara beredda att begå eller uppmana andra att begå brott för att nå ideologiska syften. Utöver detta finns inom miljöerna även ensamagerande extremister som kan motiveras till våldshandlingar av olika ideologier men som inte tillhör etablerade grupper eller nätverk. Många extremistgrupper presenterar sina budskap på internet och sociala medier. Genom dessa kanaler kan de hitta nya kontakter och underhålla, stärka, inspirera och styra både enskilda individer och befintliga grupperingar. Många våldsbejakande extremister eller grupper bedriver även verksamhet av opinionsbildande karaktär. Det anordnas manifestationer och demonstrationer.

Ursprunget till dagens *autonoma miljö* återfinns i husockupationsrörelser från 1980-talet. Inom den autonoma miljön hävdas att kapitalistiska drivkrafter har greppet om samhället och att detta utgör ett hinder för att uppnå idealsamhället. Uppfattningen är att dagens demokratiska system inte är tillfredsställande. Med tiden har den autonoma miljön utvecklats till att också bli en motståndsrörelse mot vit maktmiljön. Inom den autonoma miljön ryms en rad olika ideologiska föreställningar, vilket också har bidragit till att ett antal grupper har kommit och gått under årens lopp. Grupperna engagerar sig främst i specifika sakfrågor, som flyktingars rättigheter, miljö- och klimatfrågor eller djurrättsfrågor.

De ideologiska influenser som finns inom dagens *vit maktmiljö* har sitt ursprung i den konfrontativa skinheadrörelsen från 1980-talets England. Inspiration har också hämtats från vit makt-rörelsen i USA. Flera aktörer inom vit maktmiljön har också anammat den nationalsocialistiska ideologin. De eftersträvar ett auktoritärt etniskt homogent samhälle där det inte förekommer inslag av andra kulturer. Synen på människosläktet som indelat i raser finns inom hela vit

¹ Texten i avsnittet bygger i huvudsak på promemorian Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser (Ds 2014:4), Totalförsvarets forskningsinstitutets (FOI) rapporter Hatbudskap och våldsbejakande extremism i digitala miljöer (2017) och Det digitala kalifatet – en rapport om IS propaganda (2017) samt på information från Säkerhetspolisen.

makt-miljön även om det varierar hur starkt det lyfts fram. En central tanke är också föreställningen om en judisk konspiration som anses hota den vita rasen. De problem som finns i samhället förklaras av det judiska inflytandet och det mångkulturella samhället. Företrädare för miljön är aktiva på internet. Det finns flera invandringskritiska diskussionsforum och nyhetssidor som innehåller allt från enstaka inslag av främlingsfientlighet till uttryck för öppen rasism.

Den svenska *våldsbejakande islamistiska extremismen* kan huvudsakligen betecknas som inspirerad av en våldsbejakande global rörelse som konfronterar personer och länder som betraktas som otrogna mot eller anses smäda islam eller som ockuperar muslimska länder.

I muslimska länder sker angrepp mot dem – regimer, grupper eller personer – som inte anses stå för den rätta tolkningen av islam. Målet för de extrema grupperna är att införa ett islamistiskt styre och att återinföra det som anses vara den muslimska kulturens storhetstid. Den västerländska kolonialismen och kulturen anses ha fördärvat islam. Västvärldens sekularisering och materialism görs till mål för angrepp. Aktörer inom den våldsbejakande islamistiska extremismen är aktiva på internet. Flera nätverk och organisationer sprider sofistikerade och målgruppsanpassade budskap genom en mängd olika kanaler, ofta med globalt genomslag.

3.2.2 Brottsligheten inom extremistmiljöerna

Vissa personer inom extremistmiljöerna i Sverige begår olika typer av brott, däribland egendomsbrott, brott mot allmän ordning, ekonomisk brottslighet och våld och hot riktade mot företrädare för samhället. De ideologiskt motiverade brotten varierar mellan extremistmiljöerna. Dessutom finns det stora skillnader mellan de aktörer som är engagerade inom miljöerna eller hämtar sin inspiration därifrån. All brottslighet som begås är inte ideologiskt motiverad på samma sätt som att alla ideologiskt motiverade brott inte begås av aktörer som kan hänföras till extremistmiljöerna.

Måltavlor för *den autonoma miljöns* angrepp är politiska meningsmotståndare, partiföreträdare, poliser och i mindre utsträckning även företagsföreträdare och representanter för utländska intressen. Brott riktas mot aktörer som anses upprätthålla orättvisa maktstrukturer, vilket t.ex. kan vara bemanningsföretag eller handläggare på myndig-

heter. Merparten av den autonoma sidans våld riktas mot personer inom vit makt-miljön. Det kan handla om attacker riktade mot sådana personers bostäder, men vanligt är också att aktörer från den autonoma miljön utför angrepp mot manifestationer eller dylikt som genomförs av personer inom vit makt-miljön. Våldsbrottsligheten inom den autonoma miljön har under en längre tid kännetecknats av att brotten utförs av mindre grupper eller nätverk. Ibland finns det ett centralt organ som koordinerar verksamheten.

Vit makt-miljöns främsta måltavlor för angrepp har under de senaste åren varit deras politiska meningsmotståndare inom den autonoma miljön, personer med utländsk härkomst och hbtq-personer. En typ av brott som uppfattas vara utmärkande för vit makt-miljön är hatbrott. Brotten är ofta främlingsfientliga, homofoba eller antisemitiska. Hets mot folkgrupp har varit det mest förekommande ideologiskt motiverade brottet bland personer inom vit makt-miljön. Det har avsett t.ex. offentliga s.k. hitlerhälsningar eller bärandet av förbjudna märken eller utdelande av flygblad med olagligt innehåll. Historiskt finns flera exempel på attentat och andra grova våldsbrott som riktats mot politiker och andra samhällsföreträdare som genomförts på platser och i sammanhang där allmänhet hade kunnat komma till skada. Några exempel är sabotagen och mordbranden i Älmhult 2008 och sprängattentaten i Göteborg november 2016–januari 2017. I sammanhanget kan även bränderna vid asyl- och transitboenden 2015–2016 nämnas.

De som var aktiva inom de *våldsbejakande svenska islamistiska extremistiska miljöerna* under 1990-talet och början av 2000-talet var inriktade på att ge finansiellt och logistiskt stöd till internationella nätverk och stridande grupperingar utomlands med en al-Qaida-inspirerad agenda. Längre var den svenska islamistiska extremistiska miljöns fokus ett försvar av islam mot upplevda angrepp utanför Sverige. Numera ses även svenska intressen som legitima mål. Den islamistiskt extremistiska miljön har under senare år också växt från att omfatta några hundratal individer till att nu omfatta ett par tusen personer. Flera personer har under de senaste åren i svenska domstolar dömts för terroristbrottslighet som på olika sätt haft anknytning till islamistisk extremism (se avsnitt 4.8). Flera hundra personer har under 2000-talet också rest från Sverige till konfliktområden utomlands för att delta i terrorismrelaterad träning och strid.

3.2.3 Gärningar med hatbrottsmotiv

Att ett brott begås med ett s.k. hatbrottsmotiv innebär inte att det direkt kan hänföras till någon av de ovan beskrivna extremistmiljöerna, t.ex. vit-makt miljön. Däremot kan en redovisning av förekomsten av hatbrott vara relevant i detta sammanhang, eftersom sådan brottslighet kan hänföras till politiska och ideologiska sammanhang.

År 2018 uppskattades enligt uppgifter från Brottsförebyggande rådet (Brå)² att 7 092 polisanmälningar innehöll ett hatbrottsmotiv. Det var en ökning med 4 procent i förhållande till 2016 och med 29 procent i förhållande till 2013. Av anmälningarna med ett identifierat hatbrottsmotiv 2018 bedömdes:

- 69 procent (4 865 anmälningar) ha främlingsfientliga/rasistiska motiv,
- 11 procent (756 anmälningar) ha sexuell läggning som motiv,
- 8 procent (562 anmälningar) ha islamofobiska motiv,
- 4 procent (292 anmälningar) ha kristofobiska motiv,
- 4 procent (knappt 260 anmälningar) ha andra antireligiösa motiv,
- 4 procent (278 anmälningar) ha antisemitiska motiv, och
- 1 procent (79 anmälningar) ha transfobiska motiv.

För polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv år 2018 fördelade sig brottskategorierna för huvudbrottet enligt följande:

- olaga hot/ofredande (39 procent)
- skadegörelse/klotter (16 procent)
- hets mot folkgrupp (16 procent)
- ärekränkning (12 procent)
- våldsbrott (11 procent)
- olaga diskriminering (1 procent)
- övriga brott (4 procent).

² Brås rapport 2019:13 Hatbrott 2018 Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv.

3.3 Terrorism

3.3.1 En global ögonblicksbild³

Varje år utförs många terroristattentat i världen. Antalet dödsoffer i terroristattacker uppgick 2017 enligt vissa beräkningar till cirka 19 000 personer. Det är en väsentlig ökning sedan 2000 då antalet dödsoffer understeg 5 000 personer men en minskning sedan 2014 då antalet dödsoffer uppgick till över 35 000 personer. Den värst drabbade regionen är Mellanöstern och Nordafrika och de länder som haft flest dödsoffer var under 2017 i tur och ordning Afghanistan, Irak, Nigeria, Somalia och Syrien. De terroristorganisationer som genomförde flest attacker under 2017 och som också ansvarade för flest dödsoffer var Daesh, Talibanerna, Al-Shabaab och Boko Haram. Även ekonomin för länder drabbas. Kostnaderna för terrorismen beräknat utifrån skador på person och egendom uppgick 2017 till 52 miljarder dollar. Skadorna i Afghanistan och Irak motsvarade cirka tiondel av respektive lands bruttonationalprodukt (BNP).

3.3.2 Terrorismens utveckling

Internationellt

Terrorismen har en lång historia. Den innefattar judiska seloters upp-rop mot Romarriket år 66 e.Kr., assassinernas attacker mot fiendeläger i Persien under början av 1000-talet, liksom den våg av terrorism som svepte över Europa under 1900-talets början. Under de mer närliggande decennierna har de tamilska tigrarna genomfört självmords-attacker mot både Indiens och Sri Lankas befolkning, medan konflikten mellan Israel och Palestina varit en drivkraft för terrorism i Mellanöstern. I Europa var under framför allt 1970- och 1980-talen den organiserade politiska, nationalistiska och separatistiska terrorismen framträdande med organisationer som exempelvis Röda arméfракtionen (RAF), Röda Brigaderna, Irländska republikanska armén (IRA) och Euskadi ta Askatasuna (ETA).

På 1990-talet uppträdde en ny form av terrorism. Om terrorist-attackerna under 1960-, 1970- och 1980-talen hade relativt tydliga se-

³ Texten i avsnittet bygger på uppgifter i rapporten Global Terrorism Index (GTI) 2018, Institute for Economics & Peace (IEP).

paratistiska, politiska och nationella motiv hade den ”nya” terrorismen med det islamistiska terroristnätverket al-Qaida i spetsen mer omfattande mål. Det genomfördes många allvarliga attacker som resulterade i ett högt antal dödsoffer eller skadade. Exempel på sådana storskaliga attentat under 1990-talet är attacken mot World Trade Center i New York 1993 och bombningarna av de amerikanska ambassaderna i Kenya och Tanzania 1998. En omvälvande attack genomfördes den 11 september 2001 i USA då fyra passagerarflygplan kapades. Två av flygplanen flögs in i World Trade Centers tvillingtorn i New York, det tredje flögs in i USA:s försvarshögkvarter Pentagon och det fjärde havererade på ett fält i Pennsylvania. Nära 3 000 personer dog. Vid sidan om den attacken kan nämnas terroristdådet i Madrid 2004 och attacken som ägde rum i Londons kollektivtrafik 2005. Mot bakgrund bl.a. av en ökad politisk destabilisering i flera länder i Mellanöstern och Afrika steg antalet dödsoffer i terroristattacker markant under 2010-talet. Olika terroristorganisationer uppträdde också som aktörer i väpnade konflikter i bl.a. Syrien och Irak och förekomsten av s.k. utländska terroriststridande i dessa konflikter blev framträdande. Det värsta året sett till antalet dödsoffer var 2014 då 35 000 personer dog i terroristattacker runt om i världen.⁴ De värst drabbade länderna var Irak, Afghanistan, Nigeria och Syrien.

Flera terroristattentat genomfördes också i Europa och USA under 2010-talet. Vissa av attackerna var välplanerade och innefattade användande av tunga vapen och sprängmedel medan andra genomfördes med enklare medel av personer som ofta agerade på egen hand. Som exempel på mer avancerade attentat kan nämnas attackerna i Paris 2015 mot en tidningsredaktion och mot bl.a. en rockkonsert. Som exempel på attacker av ensamagerande kan nämnas lastbilsattackerna i Nice och Berlin under 2016. I Storbritannien inträffade flera terroristdåd under 2017. Även i Bryssel och Barcelona har det genomförts terroristattacker liksom på flera platser i USA, bl.a. i New York, Miami och Boston.

De terroristattacker som genomförts under 1990- och 2000-talen har varit motiverats utifrån olika utgångspunkter. År 2011 genomförde en person med högerextrem ideologi en terroristattack i Oslo och på Utøya i Norge med ett betydande antal döda och skadade. Likaså har högerextremister under lång tid utgjort ett av de största terroristhoten i USA. Exempel på detta är bombattentatet 1995 mot

⁴ Global Terrorism Index (GTI) 2016, Institute for Economics & Peace (IEP).

en federal byggnad i Oklahoma, en attack 2012 mot ett sikhiskt tempel i Wisconsin samt en attack mot en synagoga i Pittsburgh 2018. I sammanhanget kan också nämnas mordet på brittiska politikern Jo Cox i Storbritannien 2016, fordonsattacken i Charlottesville 2017 i USA samt angreppet mot två moskéer i Christchurch på Nya Zeeland i mars 2019.

Enligt en sammanställning av Europol⁵ utfördes och/eller planerades men avbröts 129 terroristattacker inom EU 2018. Av dessa stod separatistiska aktörer för merparten (83). Vänsterextrema aktörer stod för 19 attacker och islamistiska aktörer för 24. Islamistiskt motiverade attacker stod för den absoluta merparten av dödsoffren (totalt 13). En attack rapporterades ha ett högerextremt motiv. De värst drabbade länderna inom EU sett till antalet attacker var Storbritannien, Frankrike, Italien och Spanien. Under 2018 arresterades inom EU enligt Europols sammanställning cirka 1 050 personer för terroristbrottslighet och 653 personer dömdes. Av de dömda rapporterades 399 personer ha kopplingar till islamistisk extremism, 65 till separatistisk extremism, 46 personer till vänsterextremism och 22 personer till högerextremism.

Sverige

Terrorism har i ett historiskt perspektiv inte varit något mer betydande problem i Sverige. På 1970-talet inträffande dock flera brott med koppling till utländsk terrorism i Sverige och 1973 infördes också en särskild terrorismlagstiftning (se avsnitt 4.2). År 1971 mördade kroatiska Ustasja-medlemmar den jugoslaviska ambassadören i Stockholm. Följande år kapade andra Ustasja-medlemmar ett svenskt plan och krävde att de aktivister som hade fängslats för mordet på den jugoslaviska ambassadören skulle frigges, vilket också skedde. Medlemmar i Baader-Meinhof-ligan ockuperade år 1975 den västtyska ambassaden. Två personer ur gisslan och en medlem i ligan dödades. Två år senare greps medlemmar ur RAF som hade planerat att kidnappa dåvarande biträdande arbetsmarknadsministern Anna-Greta Leijon i syfte att få de personer som fängslades efter ockupationen av den västtyska ambassaden frisläppta. Redan på 1980-talet befann sig personer knutna

⁵ European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol (2019).

till olika terroristgrupper, däribland PKK, al-Gama al-Islamiya, Hamas och Hizbollah i landet.

Med början på 1990-talet och framåt har det funnits flera personer i Sverige som har varit inriktade på att ge finansiellt och logistiskt stöd till internationella nätverk och stridande grupperingar utomlands med en al-Qaidainspirerad agenda. Flera personer har under 2000-talet i svenska domstolar åtalats och dömts för terroristbrott, förberedelse till terroristbrott och finansiering av terrorism (se avsnitt 4.8). Brott som alla har haft anknytning till islamistisk extremism och begåtts både i Sverige och utomlands. Under åren 2012–2016 lämnade runt 300 personer Sverige för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper i Syrien eller Irak. Den 7 april 2017 genomfördes ett terroristdåd i Stockholm. Fem personer avled och flera skadades allvarligt vid en attack med en lastbil på Drottninggatan. Attentatsmannen dömdes till livstids fängelse för terroristbrott (se avsnitt 4.8). Ett försök till bombattentat på allmän plats inträffade i december 2010 på Bryggargatan i Stockholm. Gärningsmannen dog av den medhavda sprängladdningen, som förmodligen utlöstes av misstag.

3.3.3 Hotbilden mot Sverige och svenska intressen⁶

Islamistisk extremism

Terroristhotet mot Sverige och svenska intressen kommer främst från våldsbejakande islamistiska aktörer. Sverige har sedan 2008 fått en ökad negativ uppmärksamhet bland förespråkare av global våldsbejakande islamism för upplevda kränkningar av islam. Attentatsplaneringen i Skandinavien har under de senaste åren huvudsakligen varit riktad mot individer som uppfattats ha kränkt islam. Till motivbilden hör även upplevda militära aggressioner mot muslimska länder. Ledande personer inom olika nätverk och grupper har uppmanat islamistiska extremister bosatta utomlands att genomföra attentat där de befinner sig. Daesh är den organisation som, framför allt genom en omfattande närvaro på internet, starkast försökt övertyga och in-

⁶ Texten i avsnittet bygger i huvudsak på Nationellt centrum för terrorhotbedömnings (NCT) bedömning av terrorhotet mot Sverige 2019 och på uppgifter från Säkerhetspolisen. NCT är en myndighetsgemensam arbetsgrupp med personal från Säkerhetspolisen, Militära under rättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och Försvarets radioanstalt (FRA). NCT gör strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen. Se vidare avsnitt 3.4.3.

spirera till sådana attentat. Antalet terroristattentat har också ökat efter att Daesh uppmanat till angrepp mot västvärlden. Sveriges deltagande i internationella militära operationer i Afghanistan, Irak och Mali kan medföra att även Sverige uppfattas som ett legitimt, men inte nödvändigtvis prioriterat mål, i sådana sammanhang. Även om Daeshs och andra liknande organisationers attraktionskraft har minskat kommer den våldsbejakande ideologi som främst Daesh och al-Qaida har spridit sannolikt även fortsatt att användas för att legitimera terroristattentat, även i Sverige.

Av de personer som rest till Syrien och Irak under 2012–2016 har ungefär 140 återvänt till Sverige. Individer som rest till konfliktområden för att delta i träning eller strid inom ramen för terroristorganisationer och sedan återvänder till sina hemländer har pekats ut som ett potentiellt allvarligt hot i flera länder. Det har antagits att de erfarenheter som återvändare från sådana resor skaffat sig bidrar till en höjd förmåga i de våldsbejakande islamistiska miljöerna. I början av 2000-talet inbegrep också ungefär hälften av planerade och genomförda terroristattentat i Europa individer som rest till konfliktområden i syfte att delta i terrorismrelaterad träning eller strid. Under 2010-talet har dock förhållandevis få av de europeiska återvändarna varit inblandade i attentatsplanering efter hemkomsten. Under de senaste åren har de flesta attentat eller attentatsplaneringar involverat individer som har agerat ensamma. Tillvägagångssättet och målvalet i attentatet på Drottninggatan i Stockholm liknar i stor utsträckning flera andra attentat som genomförts i Europa sedan 2014, dvs. en ensam gärningsman som agerar med enkla medel. Attentaten i Paris i november 2015, Bryssel i mars 2016 och eventuellt även Barcelona i augusti 2017 utgör undantag från denna trend. Gärningspersonerna vid dessa attentat bestod av en blandning av personer som återvänt från konfliktområden, personer som inte rest till sådana områden samt personer från andra länder. Planeringar av komplexa terrorattentat har under 2018 ökat i västvärlden jämfört med 2017, men från en mycket låg nivå. Möjligen håller det inspirerade terrorattentatshotet på att gradvis förändras, till förmån för vägleda terrorattentat.

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) har i sin bedömning av terrorhotet mot Sverige 2019 gjort bedömningen att Sverige betraktas som ett legitimt mål för våldsbejakande islamistiska aktörer såväl i Sverige som utomlands. Enligt NCT kommer ett fåtal

aktörer troligen ha såväl avsikt som förmåga att genomföra våldshandlingar i Sverige som skulle kunna rubriceras som terroristattentat med utgångspunkt i den straffrättsliga lagstiftningen. Om ett sådant terroristattentat sker kommer detta troligen att genomföras av en ensamagerande gärningsperson eller en mindre grupp med enklare medel. Möjligen kan ett komplext terroristattentat utföras av en ensamagerande individ eller mindre grupp. Ett terroristattentat i Sverige skulle enligt NCT troligen vara inspirerat eller möjligen väglett av våldsbejakande islamistiska aktörer såväl i Sverige som utomlands.

Politisk extremism

Det politiskt motiverade våldet som syftar till att ändra samhällsordningen kommer i Sverige, utöver från islamistisk extremism, främst från våldsbejakande höger- respektive vänsterextremistiska aktörer, dvs. vit makt-miljön och den autonoma miljön. De brott som begås är ofta systematiska och riktade mot en viss typ av måltavla i syfte att påverka beslutsfattande, myndighetsutövning eller enskilda individers engagemang och deltagande i partier, organisationer och sakfrågor. Det våld som utövats i Sverige de senaste åren har i första hand varit reaktioner på olika ställningstaganden som aktörerna anser är felaktiga. Exempel på sådana områden är hanteringen av flyktingmottagandet och högerextremismen. Till motivbilden hör även det demokratiska systemet som sådant och dess företrädare, eftersom aktörerna anser att det rådande styrelseskicket är illegitimt. Anlagda bränder, skadegörelse, hot om våld och trakasserier har på ett ofta systematiskt sätt riktats mot de som anses vara ansvariga för den rådande ordningen och mot symboliska måltavlor. Våld har också utövats mot meningsmotståndare i de motsatta extremistmiljöerna. Det är inte sällan brotten föregås av konkreta uppmaningar från formella eller informella ledare. Det finns dock exempel på hur olika aktörer använder indirekta uppmaningar och hatfull retorik som kan tolkas som uppmaningar att begå brott. Aktörer reser och stöttar varandra i olika aktioner inom Sverige men det finns också exempel på utländska kontakter som skulle kunna påverka aktörernas avsikt och förmåga att begå ideologiskt motiverade brott. Det finns därutöver exempel på resor till konfliktområden och kontakter med terroristorganisationer.

NCT har i sin bedömning av terrorhotet mot Sverige 2019 gjort bedömningen att aktörer inom *vit makt-miljön* sannolikt har förmåga att genomföra våldshandlingar som skulle kunna rubriceras som terroristattentat med utgångspunkt i den straffrättsliga lagstiftningen. Under 2018 har det genomförts ett mindre antal terrorattentat i västvärlden av ensamagerande gärningspersoner med högerextrem bevekelsegrund. Enligt NCT kan dessa terrorattentat, tillsammans med en ökande mängd högerextrem propaganda, möjligen inspirera enstaka högerextrema individer att utföra terrorattentat i Sverige. Ett terrorattentat från aktörer med kopplingar till *vit makt-miljön* i Sverige skulle enligt NCT sannolikt utföras av en ensamagerande aktör alternativt en mindre grupp. Ett terrorattentat från en ensamagerande aktör utan organisatoriskt stöd kommer troligen att utföras med enklare medel. Målet för ett terrorattentat är möjligen meningsmotståndare inom den vänsterextrema miljön samt objekt och individer kopplade till migration.

Beträffande den *våldsbejakande vänsterextrema miljön* gör NCT bedömningen att det finns individer och grupper vilka sannolikt har förmåga att genomföra våldshandlingar som skulle kunna prövas som terrorattentat med utgångspunkt i den svenska lagstiftningen. Det finns emellertid ingen tillgänglig information som tyder på att det hos den autonoma miljön förekommer någon avsikt att utföra terrorattentat. Enstaka individer inspirerade av våldsbejakande vänsterextrem ideologi kommer dock möjligen att utveckla en avsikt att genomföra terrorattentat i Sverige.

3.4 Allmänt om arbetet mot terrorism

3.4.1 Internationell samverkan

FN, Europarådet, EU och FATF

Grundläggande för *FN:s* arbete på terrorismområdet är den globala strategin för att bekämpa terrorism som antogs 2006 av generalförsamlingen. Strategin revideras vartannat år. Den bygger på fyra pelare: att tackla orsakerna till att terrorism sprids, att förebygga och motverka terrorism, att bygga upp staters kapacitet att förebygga och motverka terrorism samt att säkra respekt för mänskliga rättigheter i arbetet mot terrorism. Ansvaret för strategins implementering

ligger hos medlemsstaterna men FN har under årens lopp upprättat ett antal egna strukturer för att stödja detta arbete. Säkerhetsrådet har en terrorismkommitté (CTC) som bistås av ett sekretariat (CTED) som bl.a. genomför landbesök där medlemsstaternas lagstiftning på terrorismområdet utvärderas. År 2017 inrättades ett nytt FN-kontor för kampen mot terrorism (UNOCT). Kontoret leds av en undergeneralsekreterare och har som uppgift att samordna FN:s arbete mot terrorism.

Europarådet har under en lång tid arbetat med att motverka terrorism och 2018 antog Europarådets ministerkommitté en ny strategi mot terrorism. Strategin innehåller åtgärder på områdena förebygga, lagföra och skydda. Europarådet har också en stående kommitté (CDCT) som leder Europarådets samlade arbete mot terrorism.

EU:s övergripande strategi för kampen mot terrorism antogs 2005 och bygger på fyra pelare: förebygga, skydda, förfölja och agera. Inom EU finns även en reviderad strategi för att bekämpa radikalisering och rekrytering till terrorism, liksom en strategi för kampen mot terrorism i Syrien och Irak med särskilt fokus på utländska terroriststridande. Samarbetet inom EU sker bl.a. inom ramen för Working Party on Terrorism (TWP), som leder rådets arbete mot terrorism. TWP kompletteras av Working Party on Terrorism-International Aspects (COTER). EU har också en koordinator (Counter-Terrorism Coordinator, CTC) som samordnar EU-institutionernas arbete. Europeiska kommissionen driver bl.a. Radicalisation Awareness Network (RAN) som syftar till att bidra till samarbetet mot radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremistgrupper genom att underlätta erfarenhetsutbyte och sprida kunskap. Europol arbetar med att hjälpa medlemsstaterna till ett bättre samarbete för att förebygga och bekämpa bl.a. terrorism. Europol har samlat sina olika kompetenser på området till en avdelning (European Counter Terrorism Centre). Även Eurojust arbetar med frågorna.

FATF är en mellanstatlig organisation som arbetar för att främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. FATF:s standarder från februari 2012 består av 40 rekommendationer med tillhörande tolkningsnoter och en ordlista som innehåller definitioner. FATF arbetar löpande med att ta fram och utveckla vägledning och s.k. best practice vid tillämpning av rekommendationerna. Sverige är

medlem i FATF sedan organisationen inrättades 1989. Både medlemsstater och andra länder utvärderas mot rekommendationerna. Sverige utvärderades senast 2018.

Annat mellanstatligt samarbete

På mellanstatlig nivå finns ett antal organisationer som arbetar mot terrorism. Sverige deltar i samarbetsgruppen Counter-Terrorism Group (CTG). Gruppen består av säkerhets- och underrättelse-tjänster från EU:s medlemsstater, Norge och Schweiz. Även Global Counterterrorism Forum (GCTF) kan nämnas som exempel på ett mellanstatligt organ som inrättats för att utbyta erfarenheter och kunskaper på strategisk nivå. Organisationen har ett stort antal medlemmar och samarbetspartners och arbetar bl.a. för att implementera FN:s strategi mot terrorism.

Under 2015 undertecknade Sverige, Danmark, Norge och Finland ett samarbetsavtal i syfte att skapa ett nätverk mellan de nordiska länderna i kampen mot terrorism. Samarbetet ska främja ett effektivt informationsutbyte i syfte att utbyta kunskap och erfarenheter om det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Det finns även ett nätverk benämnt Nordic Safe Cities som består av 20 större nordiska städer som har gått samman för att utbyta erfarenheter och ta fram nya initiativ i syfte att bl.a. motverka radikaliserings och våldsbejakande extremism. Initiativet finansieras av Nordiska ministerrådet och nätverket har tagit fram en manual som ett stöd för kommuner där man har samlat erfarenheter, exempel och metoder.

3.4.2 Sveriges nationella strategi mot terrorism

Hösten 2015 beslutades en svensk strategi mot terrorism, Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146). Av strategin framgår vilka mål regeringen har för arbetet med att motverka terrorism och hur arbetet bör bedrivas för att målen ska nås. Målet för all terrorismbekämpning är enligt strategin att undvika att terroristattentat genomförs och arbetet mot terrorism delas i strategin in i tre områden – förebygga, förhindra och försvåra. Ett särskilt fokus ligger på området förebygga som syftar till att motverka radikaliserings och rekrytering till extremist- och terro-

ristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Området förhindra handlar om att motverka och minska förmåga och möjlighet att begå terroristattentat. Området försvåra innebär att skapa och upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet mot terroristattentat. I strategin betonas behovet av samverkan och samordning mellan berörda aktörer. Samverkan anges vara en förutsättning för att arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt och det understryks att tillgång till och utbyte av information är en grundläggande förutsättning för att förhindra terrorism.

Regeringen har uppdragit åt flera myndigheter att införliva strategin mot terrorism i sitt arbete.

3.4.3 Svenska myndigheters arbete mot terrorism

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten

Säkerhetspolisen har huvudansvaret för den svenska terrorismbekämpningen. Myndigheten bedriver underrättelsearbete och arbetar för att förhindra och utreda terroristattentat i Sverige och mot svenska intressen utomlands samt för att terroristattentat inte ska kunna planeras eller stödjas från Sverige. Myndigheten arbetar också förebyggande genom exempelvis kunskapshöjande insatser. Polismyndigheten ansvarar för att förebygga brottslighet inom våldsbejakande extremistmiljöer och för ingripanden vid ett misstänkt terroristattentat.

Under åren har Säkerhetspolisen och Polismyndigheten byggt ut sin samverkan inom terrorismbekämpningen. Polismyndigheten står för en stor del av den information som kommer Säkerhetspolisen till handa. Utbytet av information mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har utökats genom såväl överenskommelser som utvecklandet av rutiner för möten och informationsutbyten på olika nivåer för att myndigheterna tillsammans effektivare ska kunna bekämpa terrorism. Polismyndigheten har också en sambandsman placerad vid Säkerhetspolisen som bl.a. arbetar med att underrättelseinformation delas mellan myndigheterna.

Samverkansrådet mot terrorism

Samverkansrådet mot terrorism består av fjorton svenska myndigheter som tillsammans bedriver ett utvecklingsarbete på terrorismområdet. Rådet har inget formellt uppdrag men arbetar på nationell nivå för att förbättra samordningen och effektivisera myndigheternas arbete mot terrorism. Säkerhetspolisen är sammankallande i rådet. Övriga medverkande är Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarsmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT)

NCT är en myndighetsgemensam arbetsgrupp med personal från Säkerhetspolisen, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och FRA som gör strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen. Bedömningarna delges Regeringskansliet samt myndigheter som ingår i samverkansrådet mot terrorism och syftar till att ge förvarningar om förändringar som kan påverka hotbilden mot Sverige och svenska intressen.

Ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism

I juni 2014 tillsattes en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Samordnarens uppdrag slutredovisades i december 2017 genom betänkandet Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – Hinder och möjligheter (SOU 2017:110).

I januari 2018 inrättades ett permanent nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i syfte att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Centrumet är en del av Brå och har till uppgift att främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå. Centrumet ska också verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet, ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism samt samla in och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism.

4 Den nuvarande ordningen

4.1 Inledning

Den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism återfinns i huvudsak i lagen om (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). Lagstiftningen har tillkommit vid skilda tillfällen och huvudsakligen för att genomföra olika internationella förpliktelser inom ramen för FN, FATF, Europarådet och EU. All reglering är emellertid inte samlad i de nämnda lagarna; det finns också bestämmelser i brottsbalken, t.ex. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, som genomför olika FN-konventioner på terrorismområdet. I flera fall har tillträdet till olika sådana konventioner inte ansetts kräva några lagstiftningsåtgärder utan svensk rätt har ansetts uppfylla de straffrättsliga åtagandena genom befintlig reglering i brottsbalken och i specialstraffrätten.

En översiktlig beskrivning av de nämnda straffrättsliga lagarna mot terrorism lämnas i avsnitt 4.3. I det avsnittet lämnas också en kortfattad redogörelse för de osjälvständiga brottsformerna och bestämmelserna om medverkan till brott. En närmare beskrivning av gällande rätt lämnas sedan allteftersom i de avsnitt där utredningen lämnar förslag i olika delar till en ny lagstiftning. För en bättre förståelse av lagstiftningens utformning lämnas i avsnitt 4.2 en kortfattad tillbakablick över lagstiftningens framväxt. I avsnitt 4.5 redogörs för de bakomliggande straffrättsliga internationella förpliktelserna som ligger till grund för lagstiftningen. Beskrivningen i den delen är förhållandevis noggrann, bl.a. eftersom det ingår i utredningens uppdrag att analysera möjligheterna att på ett enklare sätt genomföra de bestämmelser i relevanta internationella instrument som anger vad som avses med

terroristbrottslighet och som i den straffrättsliga lagstiftningen kommit till uttryck genom regleringen om särskilt allvarlig brottslighet.

Även på andra områden än straffrättens finns bestämmelser som syftar till att förhindra terrorism. I ett internationellt sammanhang är de regelverk som handlar om s.k. riktade sanktioner och åtgärder på finansmarknadsområdet som syftar till att förhindra finansiering av terrorism särskilt framträdande. På det sistnämnda området finns också omfattande nationell lagstiftning. Även i annan lagstiftning finns bestämmelser som är viktiga när det gäller att motverka terrorism och som i vissa fall innehåller hänvisningar till den straffrättsliga regleringen, t.ex. i rättegångsbalkens reglering om hemliga tvångsmedel och i utlänningslagstiftningen. En översiktlig redogörelse för dessa och vissa andra regelverk lämnas i avsnitten 4.6–4.76.

I avsnitt 4.8 lämnas en redogörelse för svensk domstolspraxis som rör terroristbrottslighet.

4.2 En tillbakablick

Brottsbalkens terroristbestämmelser

Med anledning av bl.a. ökande problem med flygkapningar antogs under början av 1970-talet två FN-konventioner om brott mot den civila luftfartens säkerhet; en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg (Haagkonventionen) och en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet (Montrealkonventionen). För att genomföra instrumenten infördes särskilda straffbestämmelser om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage i 13 kap. brottsbalken. Under slutet av 1980-talet ökade problemen med att våldshandlingar även riktades mot flygplatser. Till Montrealkonventionen antogs därför 1988 ett protokoll för bekämpande av våldsbrott på flygplatser och en ny straffbestämmelse om flygplatssabotage infördes i brottsbalken. Samtidigt kompletterades också bestämmelserna om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage till att omfatta även fartyg. Svensk domsrätt utsträcktes till att omfatta ovanstående brott oberoende av var gärningen begåtts eller av vem (universell jurisdiktion) och de kan benämnas som brottsbalkens terroristbestämmelser.

Den s.k. terroristlagen

Genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen) infördes särskilda bestämmelser om terrorism i svensk lagstiftning 1973.¹ Lagen byggde på ett förslag som hade utarbetats av den dåvarande Kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd som hade tillsatts med anledning av kapningen av ett luftfartyg på Bulltofta flygplats 1972.²

Genom lagen infördes begreppet våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism) i svensk lagstiftning. Lagens syfte var att minska riskerna för att Sverige skulle bli skådeplatsen för internationella terroristdåd och innehöll bestämmelser som innebar att utläningar som verkade för organisationer som hade visat att de systematiskt använde våld för politiska syften kunde avvisas eller utvisas. I lagstiftningen på säkerhetsskyddsområdet användes också samma uttryck. I andra författningar användes endast begreppet terrorism, t.ex. i dåvarande polisdatalagen och sekretesslagen.

Terroristlagen ändrades sedan i flera olika omgångar, bl.a. på så sätt att enbart tillhörigheten till en viss organisation inte skulle vara tillräckligt för åtgärder utan det skulle också beaktas om utläningen själv utgjorde en fara.³ Lagen ersattes 1991 av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (se vidare avsnitt 4.7.4).

En specialstraffrättslig lagstiftning mot terrorism växer fram

För att genomföra FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism från 1999 (finansieringskonventionen) infördes finansieringslagen.⁴ Genom lagen gjordes det straffbart att finansiera sådan brottslighet som det enligt konventionen ska vara straffbart att finansiera. Den brottsligheten fick i lagen beteckningen särskilt allvarlig brottslighet och avsåg bl.a. brott enligt vissa FN-konventioner på terrorismområdet. I sammanhanget klargjordes att den svenska regleringen om förberedelse till brott inte räckte till för

¹ Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund (prop. 1973:37).

² Kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd avlämnade den 8 december 1972 sin rapport Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund (Ds Ju 1972:35).

³ Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m. (prop. 1975/76:18).

⁴ Prop. 2001/02:149 Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism.

att uppfylla finansieringskonventionens krav. Den uttalade avsikten med finansieringslagen var att utvidga det kriminaliserade området på ett sådant sätt att svensk lagstiftning uppfyllde konventionens krav. Däremot avsågs inte att införa ett regelverk som skulle ha företräde framför brottsbalken.

EU:s medlemsstater enades 2002 om ett rambeslut om bekämpande av terrorism (terrorismrambeslutet). Rambeslutet var den första internationella överenskommelse som innehöll en definition av terroristbrott och för att genomföra beslutet infördes 2003 lagen om straff för terroristbrott.⁵ Därmed infördes särskilda straffbestämmelser om terroristbrott i svensk rätt som utformades i mycket nära överensstämmelse med rambeslutet. Det i annan lagstiftning använda begreppet för att beskriva terroristbrottslighet – dvs. våld, hot eller tvång för politiska syften – utmönstrades och ersattes med en hänvisning till terroristbrottet.

Terrorismrambeslutet ändrades 2008 (ändringsrambeslutet) och byggdes ut med bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristens syften. För att genomföra ändringarna och motsvarande reglering i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005 (terrorismkonventionen) infördes rekryteringslagen.⁶ Genom lagen infördes ett särskilt straffansvar för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet. Med särskilt allvarlig brottslighet avsågs liksom i finansieringslagen förutom terroristbrott även bl.a. brott enligt vissa FN-konventioner på terrorismområdet. Liksom beträffande finansieringslagen var också det uttalade syftet med rekryteringslagen att utvidga det kriminaliserade området på ett sådant sätt att svensk lagstiftning uppfyllde internationella krav. Däremot avsågs inte att införa ett regelverk som skulle ha företräde framför brottsbalken eller lagen om straff för terroristbrott.

Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte och finansiering av terroristorganisationer

Under 2010-talet ökade förekomsten av personer som, från Sverige och andra delar av Europa, reste utomlands och för en terroristorganisation deltog i en väpnad konflikt och/eller terroristbrottsrelaterad

⁵ Prop. 2002/02:38 Straffansvar för terroristbrott.

⁶ Prop. 2009/10:78 Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism.

verksamhet. I september 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2178 (2014) med bl.a. straffrättsliga åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. För att genomföra resolutionen och för att motverka och förhindra resorna infördes i april 2016 ett särskilt straffansvar i rekryteringslagen för den som reser till ett annat land i terrorismsyfte och för den som tar emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott.⁷ Vid samma tillfälle infördes i finansieringslagen en särskild straffbestämmelse om finansiering av resor i terrorismsyfte samtidigt som det befintliga finansieringsbrottet byggdes ut till att omfatta den som finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott (en terroristorganisation), oavsett syftet med finansieringen. Genom den sistnämnda utvidgningen uppfyllde lagstiftningen uttryckligen FATF:s rekommendation om finansiering av terrorism (rekommendation nr 5).

EU:s terrorismdirektiv

I mars 2017 antogs EU:s direktiv om bekämpande av terrorism (terrorismdirektivet), som ersatte terrorismrambeslutet. Dessförinnan hade också Europarådet byggt ut sitt straffrättsliga terrorismregelverk genom antagandet av ett tilläggsprotokoll till den befintliga terrorismkonventionen. För att uppfylla kraven i direktivet och protokollet och för att skapa en mer heltäckande lagstiftning kompletterades i september 2018 nästan alla straffbestämmelser i de tre särskilda lagarna.⁸

Nykriminaliseringarna innebar bl.a. att grovt dataintrång lades till bland de brott som enligt dagens katalog kan utgöra terroristbrott och att straffansvaret för att utbilda sig för terrorism utvidgades till att även omfatta självstudier i exempelvis vapen- och sprängämnes-tekniker. Vidare utvidgades straffbestämmelsen om terrorismresor till att omfatta resor till det egna medborgarskapslandet (med undantag för svenska medborgares redor till Sverige) och kriminaliseringen av terrorismfinansiering bl.a. till att även omfatta finansiering av att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet. En liknande utbyggnad gjordes av rekryteringsbrottet. Även finansiering av brott enligt rekryteringslagens bestämmelser om offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning gjordes straffbar.

⁷ Prop. 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte.

⁸ Prop. 2017/18:174 En mer heltäckande terrorismlagstiftning.

4.3 Gällande rätt

Lagen om straff för terroristbrott

Lagen om straff för terroristbrott innehåller bestämmelser om straffansvar för terroristbrott (2 och 3 §§). För terroristbrott döms den som begår någon av de gärningar som räknas upp i lagen, bl.a. mord, dråp, människoröv, sabotage och kapning, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Dessutom krävs för straffansvar att gärningsmannen haft en viss avsikt med sin gärning, t.ex. att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp. Straffet för terroristbrott är fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Om brottet är mindre grovt är straffet fängelse i lägst två och högst sex år. Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott är straffbelagt (4 §). Lagen innehåller även bestämmelser om vissa brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott (5 §) och förverkande (6 och 7 §§). Regler om domsrätt finns i 2 kap. brottsbalken.

Rekryteringslagen

I rekryteringslagen regleras straffansvar för att offentligt uppmana till särskilt allvarlig brottslighet (3 §), rekrytera någon till att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet (4 §), ge eller ta emot utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet (5 och 5 a §§) eller resa utomlands i avsikt att begå eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet, eller att ge eller ta emot utbildning avseende sådan brottslighet (5 b §). Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt rekryteringslagen terroristbrott och även bl.a. brott enligt vissa angivna internationella överenskommelser samt brott mot 3 § finansieringslagen (2 §). Straffet för brott mot rekryteringslagen är fängelse i högst två år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar (7 §). Om brott enligt 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (6 §). Lagen innehåller också bestämmelser om domsrätt (9 §).

Finansieringslagen

I finansieringslagen regleras straffansvar för finansiering avseende att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet, eller av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller som gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (3 §). Det är enligt lagen också straffbart att finansiera brott som avses i rekryteringslagens bestämmelser om offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning eller resa eller medverkan till sådan brottslighet (3 a §). Försök till brott är straffbelagt (4 §). Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt finansieringslagen, förutom terroristbrott, även bl.a. brott enligt vissa angivna internationella överenskommelser (2 §). Straffet för brott mot finansieringslagen är fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (3 och 3 a §§). Om brott enligt 3 § är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (3 §). Finansieringslagen innehåller också bestämmelser om domsrätt (6 §), förverkande (7 §) och penningbeslag (8 och 9 §§).

Förstadier till brott och andra osjälvständiga brottsformer

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Det är främst fullbordade brott som föranleder straffansvar men det har även ansetts nödvändigt att straffbelägga vissa gärningar på vägen mot ett fullbordat brott. Detta har skett genom kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott.

Har någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, ska han eller hon enligt 23 kap. 1 § brottsbalken dömas för *försök* till brottet. För ansvar krävs att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Försök är kriminaliserat i stor omfattning vad gäller allvarliga brott.

Ansvar för *förberedelse* till brott kan, enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken, dömas ut då det inte är fråga om fullbordat

brott eller försök till brott men någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. För förberedelse döms också den som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Om faran för brottets fullbordning är ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

Att exempelvis komma överens med någon om att begå ett brott rubriceras enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken som *stämpling*. Enligt bestämmelsen är det straffbart att i samråd med någon annan besluta att en brottslig gärning ska begås, att söka anstifta någon annan eller att åta sig eller erbjuda sig att utföra gärningen. Om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig gäller, precis som i fråga om förberedelse, att ansvar inte ska dömas ut.

Straffet för förberedelse eller stämpling ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

När det gäller ett antal särskilt utpekade allvarliga brott finns det en möjlighet att enligt 23 kap. 6 § brottsbalken straffa en person som *underlåtit att i tid anmäla eller på annat sätt avslöja* ett sådant brott. Vidare kan den som har ett bestämmande inflytande i en sammanlutning och som, i de fall det är särskilt föreskrivet, *underlåter att förhindra brott* som begås inom ramen för sammanslutningen dömas för det.

Straffet för underlåtenhet att avslöja eller hindra brott ska bestämmas i enlighet med vad som är stadgat för den som medverkat endast i mindre mån men får inte överstiga fängelse i två år.

Medverkan

Enligt bestämmelsen om medverkan i 23 kap. 4 § brottsbalken ska inte bara den som utfört en gärning utan även någon annan som har främjat den med råd eller dåd dömas till ansvar för brott. Man skiljer mellan två former av medverkan, nämligen anstiftan av brott och

medhjälp till brott. Med anstiftan avses att förmå annan till utförande av gärningen.

Ansvar för medverkan förutsätter inte att det är särskilt föreskrivet för det aktuella brottet. Medverkansansvaret gäller i relation till alla brott i brottsbalken och, när det gäller specialstraffrätten, brott med fängelse i straffskalan. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last.

Medverkan kan ske genom råd eller handling. Det är tillräckligt att den medverkande genom sin medverkan har styrkt någon annan i hans eller hennes uppsåt att begå brottet. En gärning som inte innebär att någon har utövat inflytande på brottets tillkomst vare sig fysiskt eller psykiskt är däremot inte att anse som medverkan.

Straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer

De centrala bestämmelserna om företagsbot finns i 36 kap. 7–10 a §§ brottsbalken. Enligt 7 § ska företagsbot åläggas för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen har kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot ska också åläggas om brottet har begåtts antingen av en person i ledande ställning grundad på en befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar eller av en person som annars har haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. Företagsbot ska inte åläggas om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren. Företagsboten ska enligt 8 § fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor.

I propositionen Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag (prop. 2018/19:164) har lämnats flera förslag till skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag som bl.a. syftar till att säkerställa att regelverket är anpassat till Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Bland annat föreslås en utvidgning av bestämmelserna om företagsbot och en höjning av företagsboten till 500 miljoner kronor, att dömas ut under vissa angivna omständigheter.⁹ I tidigare lagstiftningsärenden har också bedömts att regleringen om företagsbot i 36 kap. brottsbalken uppfyller EU-rättens krav om ansvar och sanktioner för juridiska personer.

⁹ Prop. 2017/18:174 s. 41.

4.4 Förslag om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

Lagrådsremiss om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

I lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation som beslutades den 28 februari 2019¹⁰ föreslogs flera utvidgningar av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. Det föreslogs att ett särskilt straffansvar skulle införas i rekryteringslagen för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation. Det föreslogs också att det i samma lag skulle införas ett särskilt straffansvar för den som har samröre med en sådan organisation. Försök till de nya brotten skulle kriminaliseras. Därutöver föreslogs kompletteringar som skulle göra det straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till deltagande i en terroristorganisation samt att resa utomlands i syfte att delta i sådan organisation. Slutligen föreslogs det i finansieringslagen göras straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisations verksamhet samt att finansiera en resa i ett sådant syfte.

Straffet för brotten deltagande i och samröre med en terroristorganisation föreslogs vara fängelse i högst två år. Om brotten var grova skulle straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall skulle det inte dömas till ansvar.

Lagrådet yttrade sig över lagförslagen den 20 mars 2019. Enligt Lagrådets bedömning talade övervägande skäl för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebar en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten i 2 kap. 24 § regeringsformen. Lagrådet kunde därför inte tillstyrka att det remitterade förslaget lades till grund för lagstiftning.

Proposition om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36), som beslutades den 24 oktober 2019, föreslås att ett särskilt straffansvar ska införas i rekryteringslagen för den som har samröre med en terroristorganisation. Försök

¹⁰ Ju2019/00767/L5.

till det nya brottet ska kriminaliseras. Därutöver föreslås det också göras straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation samt att resa utomlands i syfte att ha samröre med en sådan organisation. I finansieringslagen föreslås samtidigt att finansiera samröre med en terroristorganisation samt att finansiera en resa i ett sådant syfte ska göras straffbart.

Straffet för samröre med en terroristorganisation föreslås vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2020.

Mot bakgrund av Lagrådets yttrande över förslagen i lagrådsremissen om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation lades inte fram något förslag om ett deltagandebrott i propositionen. I den anges emellertid att de skäl som i lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation anfördes till stöd för att införa ett särskilt straffansvar för själva deltagandet i en terroristorganisation alltjämt gör sig gällande och att det finns ett behov av att utreda möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.¹¹

4.5 Sveriges internationella straffrättsliga åtaganden på terrorismområdet

4.5.1 Förenta nationerna

Förhandlingar om en övergripande konvention om internationell terrorism har pågått inom FN sedan 1996 utan att kunna slutföras. Det finns alltså inte någon övergripande straffrättslig konvention inom FN som tar sikte på all slags terrorism. Inom FN har i stället ett antal specifika konventioner mot terrorism förhandlats fram. Det handlar t.ex. om finansiering av terrorism, angrepp mot den civila luftfartens och sjöfartens säkerhet, tagande av gisslan, viss hantering av kärnämnen, användning av explosiva anordningar mot platser som är öppna för allmänheten och nukleär terrorism. FN:s säkerhetsråd har också antagit flera resolutioner på terrorismbekämpningens om-

¹¹ Prop. 2019/20:36 s. 10 och 14 f.

råde. Dessa rör framför allt sanktioner men innehåller också krav på straffrättsliga åtgärder beträffande s.k. utländska terroriststridande.

Haagkonventionen (1970)

Den 16 december 1970 antogs i Haag en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg. Enligt konventionen ska det vara brottsligt att genom våld eller hot om våld eller genom hot av annat slag rättsstridigt ta ett luftfartyg i besittning eller utöva kontroll över det eller försöka att utföra sådan handling eller medverka till en sådan handling (artikel 1). Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning.

Konventionen trädde i kraft i oktober 1971 och har ratificerats av Sverige. För att genomföra konventionen infördes en särskild straffbestämmelse om kapning av luftfartyg i 13 kap. 5 a § brottsbalken. Vidare utsträcktes svensk domstols behörighet till att omfatta detta brott utan krav på dubbel straffbarhet.¹²

Konventionen i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 6*.

Montrealkonventionen (1971)

Den 23 september 1971 antogs i Montreal en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet. Genom konventionen förpliktas parterna att kriminalisera sabotage och liknande brott mot den civila luftfartens säkerhet.

Enligt konventionen ska det vara straffbart att rättsstridigt och uppsåtligen företa en våldshandling mot någon ombord på ett luftfartyg under flygning, om gärningen är ägnad att äventyra luftfartygets säkerhet (artikel 1.1 a), förstöra ett luftfartyg i trafik eller tillfoga sådant luftfartyg skada som gör det oanvändbart för flygning eller som är ägnad att äventyra dess säkerhet under flygning (artikel 1.1 b), på luftfartyg i trafik anbringa eller låta anbringa föremål eller ämne som är ägnat att förstöra luftfartyget eller att förorsaka det sådan skada som gör det oanvändbart för flygning eller som är ägnad att äventyra dess säkerhet under flygning (artikel 1.1 c), förstöra eller skada anläggningen för flygnavigering eller störa användningen av sådan anlägg-

¹² Prop. 1971:92, bet. 1973:JuU9, rskr. 1973:164 och SÖ 1971:17.

ning, om gärningen är ägnad att äventyra säkerheten för luftfartyg under flygning (artikel 1.1 d), eller meddela uppgift som man vet är falsk och därigenom äventyra säkerheten för luftfartyg under flygning (artikel 1.1 e). En brottslig handling begår också den som försöker att begå något av de brott som anges i artikel 1.1, eller medverkar till att en annan begår eller försöker att begå sådant brott (artikel 1.2). Konventionen innehåller också åtaganden i fråga om domsrätt, åtal och utlämning.

Konventionen trädde i kraft i januari 1973 och Sverige ratificerade den i juli samma år. För att genomföra konventionen infördes en särskild straffbestämmelse om luftfartssabotage i 13 kap. 5 a § andra stycket brottsbalken och svensk domsrätt utsträcktes till att omfatta detta brott utan krav på dubbel straffbarhet.¹³

Konventionen i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 7*.

Diplomatskyddskonventionen (1973)

Konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer antogs av FN:s generalförsamling den 14 december 1973. Genom konventionen förbinder sig parterna att straffbelägga vissa angrepp mot internationellt skyddade personer.

Enligt konventionen ska som brott betraktas mord, människorov eller annat angrepp på en internationellt skyddad person eller mot dennes frihet (artikel 2.1 a), våldsamt angrepp mot en sådan persons tjänsteställe, privata bostad eller transportmedel, om angreppet är ägnat att äventyra dennes person eller frihet (artikel 2.1 b), hot att företa sådant angrepp, försök att företa sådant angrepp eller handling som innebär medhjälp till sådant angrepp (artiklarna 2.1 c–e). Med internationellt skyddad person avses statsöverhuvud och medlem av kollegialt organ som fullgör ett statsöverhuvuds åliggande i enlighet med statens författning, regeringschef och utrikesminister när denne befinner sig i främmande stat, samt de medföljande familjemedlemmarna (artikel 1.1 a) Därutöver omfattas representanter för eller tjänsteman från en stat samt tjänsteman i eller företrädare för en internationell mellanstatlig organisation som är berättigad till

¹³ Prop. 1973:92, JuU 1973:21, rskr. 1973:222 och SÖ 1973:48.

särskilt skydd mot angrepp på sin person, frihet eller värdighet samt de familjemedlemmar som ingår i hans eller hennes hushåll (artikel 1.1 b). Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning.

Konventionen trädde i kraft i februari 1977 och har ratificerats av Sverige.¹⁴ Tillträdet ansågs inte kräva några lagstiftningsåtgärder. I propositionen hänvisades därvid till brott i 3, 4, 8, 9 och 13 kap. brottsbalken om bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse och mordbrand samt till 19 kap. 11 § samma balk liksom till bestämmelserna om försök och medverkan till brott.¹⁵

Konventionen i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 8*.

Gisslankonventionen (1979)

Den internationella konventionen mot tagande av gisslan antogs av FN:s generalförsamling den 17 december 1979. Genom konventionen åtar sig staterna att straffbelägga handlingar som innefattar tagande av gisslan.

Enligt konventionen ska det vara straffbart att gripa eller inspärra och hota att döda, skada eller fortsätta att hålla inspärrad en annan person i syfte att tvinga en tredje part, nämligen en stat, en internationell mellanstatlig organisation, en fysisk eller juridisk person eller en grupp personer, att utföra eller avstå från att utföra en handling såsom ett uttryckligt eller underförstått villkor för att gisslan ska släppas (artikel 1.1). Även försök och medverkan till tagande av gisslan ska vara straffbelagt (artikel 1.2). Konventionen medför också vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning.

Konventionen trädde i kraft i juni 1983 och har ratificerats av Sverige.¹⁶ Tillträdet ansågs inte kräva några lagstiftningsåtgärder. I propositionen hänvisades till straffbestämmelserna i 4 kap. brottsbalken, företrädesvis människorov och olaga frihetsberövande. Det hänvisades också till bestämmelserna om försök, förberedelse, stämpling

¹⁴ Prop. 1975:71, bet. 1975:JuU18, rskr. 1975:138 och SÖ 1975:30.

¹⁵ Prop. 1975:71 s. 17 f.

¹⁶ Prop. 1980/81:56, bet. 1980/81:JuU16, rskr. 1980/81:64 och SÖ 1980:26.

och medhjälp i 23 kap. brottsbalken.¹⁷ I förarbetena till finansieringslagen och rekryteringslagen – där brott mot konventionen ingår i vad som i de lagarna avses med särskilt allvarlig brottslighet – har gjorts liknande uttalanden.¹⁸

Konventionen i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 9*.

Konventionen om fysiskt skydd av kärnämne (1979)

Konventionen om fysiskt skydd av kärnämne antogs den 26 oktober 1979 av FN:s generalförsamling. Genom konventionen åtar sig staterna att straffbelägga vissa handlingar med kärnämnen och sabotagehandlingar riktade mot kärnanläggningar.

Enligt artikel 7 i konventionen ska som straffbar gärning betraktas: a) en handling utan lagenligt tillstånd vilken innebär mottagande, innehav, användning, överföring, förändring, överlåtelse eller spridning av kärnämne och som vållar eller är ägnad att vålla död eller allvarlig skada på person eller avsevärd skada på egendom eller på miljön, b) stöld eller tillgrepp genom rån av kärnämne, c) förskingring eller bedrägligt förvärv av kärnämne, d) en handling som innebär att kärnämne medförs, skickas eller flyttas in i eller ut från staten utan lagenligt tillstånd, e) en handling riktad mot en kärnanläggning eller en handling som innebär en störning av driften av en kärnanläggning, när förövaren avsiktligt vållar, eller när han eller hon vet att handlingen sannolikt kommer att vålla, död eller allvarlig skada på person eller avsevärd skada på egendom eller på miljön genom strålningsexponering eller utsläpp av radioaktiva ämnen, om inte handlingen vidtagits i överensstämmelse med den nationella lagstiftningen i den fördragsslutande stat där kärnanläggningen är belägen, f) en handling som innebär att man avkräver någon kärnämne genom hot eller genom våld eller genom annan form av olaga påtryckning, g) ett hot att använda kärnämne för att orsaka död eller allvarlig skada på person eller avsevärd egendomsskada, eller miljöskada eller att begå ett brott som beskrivs under e, eller att begå brott som beskrivs under b och e i avsikt att tvinga en fysisk eller juridisk person, en internationell organisation eller en stat att utföra eller att avstå

¹⁷ Prop. 1980/81:56 s. 7 f.

¹⁸ Prop. 2001/02:149 s. 42 och 57 f. och prop. 2009/10:78 s. 57.

från att utföra en handling, h) ett försök till sådan gärning som beskrivs under a–e, i) en handling som innefattar delaktighet i brott som beskrivs under a–h, j) en handling som begås av en person som organiserar eller instruerar andra att begå ett brott som beskrivs under a–h, och k) vissa handlingar som bidrar till att ett brott som beskrivs under a–h begås av en grupp personer som agerar med ett gemensamt mål. Konventionen innehåller även vissa förpliktelser i fråga om domsrätt, åtal och utlämning.

Konventionen trädde i kraft i februari 1987 och har ratificerats av Sverige. Ratifikationen föranledde inte någon proposition till riksdagen.¹⁹ I förarbetena till finansieringslagen och rekryteringslagen – där brott mot konventionen ingår i vad som i de lagarna avses med särskilt allvarlig brottslighet – uttalas att handlingarna enligt konventionerna är straffbelagda i svensk rätt, främst genom bestämmelserna i den nuvarande lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Hänvisningar gjordes också till bestämmelserna i kapitel 3, 4, 8 och 13 i brottsbalken om t.ex. mord, grov misshandel, olaga hot, grov stöld, grovt rån, grovt bedrägeri, allmänfarlig ödeläggelse och grovt sabotage.²⁰

Konventionen i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 10*.

En konvention om ändring av konventionen om fysiskt kärnämne antogs den 8 juli 2005. Ändringskonventionen innebär bl.a. att bestämmelsen om vilka handlingar som ska utgöra brott ersätts. Konventionen trädde i kraft den 8 maj 2016 och har ratificerats av Sverige. Ratifikationen föranledde inte någon proposition till riksdagen.²¹

Protokoll till Montrealkonventionen (1988)

Till Montrealkonventionen antogs den 24 februari 1988 ett tilläggsprotokoll för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för civil luftfart i internationell trafik.

Enligt artikel II protokollet ska det vara straffbelagt att med användande av något föremål, ämne eller vapen, på en flygplats som används för civil luftfart i internationell trafik, mot någon person

¹⁹ SÖ 1985:24.

²⁰ Prop. 2001/02:149 s. 43 f. och 58 och prop. 2009/10:78 s. 57 f.

²¹ SÖ 2012:37.

företa en våldshandling som förorsakar eller är ägnad att förorsaka allvarlig skada eller dödsfall, eller förstöra eller allvarligt skada anordningar som hör till en flygplats, som används för civil luftfart i internationell trafik eller ett luftfartyg som inte är i trafik men som är uppställt på flygplatsen, eller att ointetgöra de servicefunktioner som finns på flygplatsen, om gärningen äventyrar eller är ägnad att äventyra säkerheten vid flygplatsen.

Protokollet trädde i kraft i augusti 1990 och har ratificerats av Sverige. För att genomföra protokollet infördes en ny straffbestämelse om flygplatssabotage i 13 kap. 5 b § brottsbalken. Svensk domstols behörighet utsträcktes till att omfatta detta brott utan krav på dubbel straffbarhet.²²

Protokollet i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 11*.

SUA-konventionen och plattformsprotokollet (1988)

Vid en internationell konferens i Rom antogs den 10 mars 1988 en konvention för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet (SUA-konventionen) med ett tilläggsprotokoll om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar på kontinentalsockeln (plattformsprotokollet). Konventionen och protokollet innehåller bl.a. bestämmelser om kapnings- och sabotagehandlingar riktade mot fartyg och plattformar liknande dem som finns i Haag- och Montrealkonventionerna beträffande luftfartyg och flygplatser.

Enligt *SUA-konventionen* ska det utgöra en brottslig handling att rättsstridigt och uppsåtligen genom våld eller hot om våld eller genom hot av annat slag ta ett fartyg i besittning eller utöva kontroll över det (artikel 3.1 a), utföra en våldshandling mot någon ombord på ett fartyg, om gärningen är ägnad att äventyra fartygets säkerhet (artikel 3.1 b), förstöra ett fartyg eller tillfoga ett fartyg eller dess last skada som är ägnad att äventyra fartygets säkerhet (artikel 3.1 c), på ett fartyg placera eller låta placera, oavsett på vilket sätt, en anordning eller ett ämne som kan förstöra fartyget eller tillfoga fartyget eller dess last skada som äventyrar eller är ägnad att äventyra fartygets säkerhet (artikel 3.1 d), förstöra eller allvarligt skada anläggning för sjöfartsnavigering eller allvarligt störa användningen av en sådan anläggning,

²² Prop. 1989/90:130, 1989/90:JuU33, rskr. 1989/90:286 och SÖ 1990:16.

om gärningen är ägnad att äventyra ett fartygs säkerhet (artikel 3.1 e), meddela uppgift som man vet är falsk och därigenom äventyra ett fartygs säkerhet (artikel 3.1 f), eller skada eller döda någon i samband med brott eller försök till brott som anges i (a)–(f) (artikel 3.1 g). En brottslig handling begår även den som försöker att begå, anstifta eller medverka till något av de brott som anges artikel 3.1 a–g eller hota att begå de brott som anges i artikel 3.1 b och c om hotet är ägnat att äventyra den fasta plattformens säkerhet och, om så krävs enligt bestämmelserna i nationell lag, syftar till att förmå en fysisk eller juridisk person att utföra eller avstå från en handling (artikel 3.2).

Plattformprotokollet innehåller samma straffbestämmelser för fasta plattformar som SUA-konventionen för fartyg med undantag för artikel 3.1 e och f som inte har någon motsvarighet i plattformprotokollet.

Konventionen och protokollet trädde i kraft i mars 1992 och har ratificerats av Sverige. Ändringar gjordes då i brottsbalkens bestämmelser om kapning av luftfartyg och luftfartssabotage till att även omfatta brott enligt konventionen och protokollet samtidigt som brottsbeteckningarna ändrades till kapning respektive sjö- eller luftfartssabotage.²³

Konventionen och protokollet i dess officiella engelska lydelse tillsammans med översättningar till svenska finns i *bilagorna 12 och 13*.

Terroristbombningskonventionen (1997)

Konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister antogs av FN:s generalförsamling den 15 december 1997. Genom konventionen åtar sig staterna att kriminalisera viss användning av sprängämnen riktade mot allmänna platser och viss infrastruktur.

Enligt konventionen ska det betraktas som ett brott att rättsstridigt och uppsåtligt leverera, placera, avlossa eller spränga ett sprängämne eller en annan livsfarlig anordning i, in i eller mot en allmän plats, en statlig eller annan offentlig anläggning, ett allmänt transportsystem eller en infrastrukturanläggning med uppsåt att orsaka dödsfall eller allvarlig kroppsskada, eller med uppsåt att orsaka omfattande förstörelse av sådan plats, anläggning eller system, om förstörelsen leder till eller är ägnad att leda till betydande ekonomisk skada (arti-

²³ Prop. 1989/90:130, bet. 1989/90:JuU33, rskr. 1989/90:286, SÖ 1990:38 och 1990:39.

kel 2.1). Det ska även betraktas som straffbart att försöka begå ett sådant brott (artikel 2.2.) Det ska även vara straffbart att medverka till, värva eller instruera andra att begå brott enligt konventionen. Även att på annat sätt bidra till att en grupp personer som handlar med ett gemensamt syfte begår ett eller flera sådana brott som anges konventionen ska vara straffbart om bidraget sker i syfte att främja gruppens allmänna brottsliga verksamhet eller i syfte eller i vetskap om gruppens avsikt att begå det eller de berörda brotten (artikel 2.3).

Konventionen trädde i kraft i maj 2001 och har ratificerats av Sverige.²⁴ Tillträdet ansågs inte kräva några lagstiftningsåtgärder. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att de brottsliga handlingar som beskrivs i konventionen torde vara kriminaliserade framför allt som våldsbrott eller allmänfarliga brott enligt 3 respektive 13 kap. brottsbalken, t.ex. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, luftfartssabotage och spridande av gift eller smitta. Det hänvisades också till bestämmelserna om försök, förberedelse och medhjälp.²⁵

Konventionen i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 14*.

Finansieringskonventionen (1999)

FN:s generalförsamling antog den 9 december 1999 den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism. Konventionen medför förpliktelser för staterna att kriminalisera finansiering av terrorism.

Enligt finansieringskonventionen ska det vara straffbart att på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligen, tillhandahålla eller samla in tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas, helt eller delvis, för att utföra en gärning som utgör ett brott som faller under och definieras i fördrag i konventionens bilaga (artikel 2.1 a), eller någon annan gärning som är avsedd att orsaka en civilperson eller någon annan person som inte aktivt deltar i fientligheterna vid väpnad konflikt död eller allvarlig kroppsskada när uppsåtet med gärningen på grund av

²⁴ Prop. 2000/01:86, bet. 2000/01:JuU27, rskr. 2000/01:282 och SÖ 2001:22.

²⁵ Prop. 2000/01:86 s. 19 f.

dess beskaffenhet eller det sammanhang i vilket den utförs är att injaga skräck i en befolkning eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd (artikel 2.1 b). De internationella överenskommelser som anges i bilagan är Haagkonventionen, Montrealkonventionen, diplomatskyddskonventionen, gisslankonventionen, konventionen om fysiskt skydd av kärnämne, protokollet till Montrealkonventionen, SUA-konventionen, plattformsprotokollet och terroristbombningskonventionen. Finansieringskonventionen innehåller även förpliktelser i fråga om domsrätt, utlämning och förverkande.

Konventionen trädde i kraft i april 2002 och har ratificerats av Sverige.²⁶ För att genomföra konventionen infördes finansieringslagen.

Konventionen i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 15*.

Konventionen för bekämpande av nukleär terrorism (2005)

Konventionen för bekämpande av nukleär terrorism antogs den 13 april 2005. Genom konventionen åtar sig staterna att kriminalisera viss hantering av radioaktiva material och sabotagehandlingar riktade mot kärntekniska anläggningar.

Enligt artikel 2 i konventionen begår en person ett brott i konventionens mening om personen rättsstridigt och uppsåtligt samt med uppsåt att orsaka dödsfall eller allvarlig kroppsskada eller omfattande sak- eller miljökada innehar radioaktivt material eller tillverkar eller innehar en anordning (artikel 2.1 a), eller på något sätt använder radioaktivt material eller en anordning, eller använder eller skadar en kärnteknisk anläggning på ett sätt som förorsakar utsläpp eller riskerar att förorsaka utsläpp av radioaktivt material (artikel 2.1 b). I sistnämnda fall föreligger även ett brott om uppsåtet varit att förmå en fysisk eller juridisk person, en internationell organisation eller en stat att utföra eller underlåta att utföra en handling. Enligt konventionen ska det också utgöra ett brott om personen hotar, under omständigheter som visar på allvaret i hotet, att begå ett sådant brott som anges i punkt 2.1 b (artikel 2.2 a), eller rättsstridigt och uppsåtligt tilltvingar sig radioaktivt material, en anord-

²⁶ Prop. 2001/02:149, bet. 2001/02:JuU25, rskr. 2001/02:268 och SÖ 2002:44.

ning eller kärnteknisk anläggning genom hot, under omständigheter som visar på allvaret i hotet, eller genom att använda våld (artikel 2.2 b). Konventionen innehåller även förpliktelser i fråga om bl.a. domsrätt och utlämning.

Konventionen trädde i kraft i juli 2007 och har ratificerats av Sverige.²⁷ Tillträdet ansågs inte kräva några lagstiftningsåtgärder. I förarbetena hänvisades bl.a. till lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220), försök och förberedelse till brott enligt 3, 12 och 13 kap. brottsbalken, terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott och miljöbrott enligt miljöbalken. Hänvisningar gjordes också till bestämmelserna om försök och medverkan.²⁸

Konventionen i dess officiella engelska lydelse tillsammans med en översättning till svenska finns i *bilaga 16*.

Protokollet till SUA-konventionen och protokollet till plattformprotokollet (2005)

Vid en diplomatkonferens i London antogs den 14 oktober 2005 ett protokoll till konventionen för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet (protokollet till SUA-konventionen) och ett protokoll till protokollet om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln (protokollet till plattformprotokollet). Protokollen innehåller bestämmelser som ändrar eller kompletterar befintlig reglering i SUA-konventionen och plattformprotokollet. Framför allt rör det sig om att det ska vara brottsligt att använda fartyg eller plattformar som brottsverktyg eller som transportmedel i brottsliga syften. Till exempel ska det utgöra brott enligt protokollen att från fartyg eller plattformar använda, avlossa eller på annat sätt frigöra, radioaktivt material eller BCN-vapen, eller släppa ut farliga och skadliga ämnen.

Protokollen trädde i kraft i juli 2010 och har ratificerats av Sverige.²⁹ Tillträdet ansågs inte kräva några straffrättsliga lagstiftningsåtgärder. I förarbetena hänvisades bl.a. till olika bestämmelser i 3, 4, 12, 13 och 22 kap. brottsbalken, terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott och miljöbrott enligt miljöbalken. Hänvis-

²⁷ Prop. 2013/14:212, bet. 2013/14:JuU39, rskr. 2013/14:289 och SÖ 2014:10.

²⁸ Ds 2011:43 s 35 f. och prop. 2013/14:212 s. 11 f.

²⁹ Prop. 2013/14:212, bet. 2013/14:JuU39, rskr. 2013/14:289, SÖ 2014:17 och SÖ 2014:18.

ningar gjordes också till straffbestämmelser i bl.a. lagen (1992:1300) om krigsmateriel, lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och lagen (2006:263) om transport av farligt gods.³⁰

Pekingprotokollet och Pekingkonventionen (2010)

Vid en diplomatkonferens i Peking antogs den 10 september 2010 ett protokoll till konventionen för bekämpande av olaga besittningstagande av fartyg (Pekingprotokollet) och en konvention för bekämpande av brott på den internationella civila luftfartens område (Pekingkonventionen). Genom Pekingprotokollet utvidgas vilka gärningar som enligt Haagkonventionen ska utgöra kapning till att bl.a. omfatta även den som tar ett luftfartyg i trafik i besittning eller utövar kontroll över det genom tekniska hjälpmedel. Pekingkonventionen ersatte Montrealkonventionen med tilläggsprotokoll och utvidgade brottskatalogen till att även omfatta gärningar som innebär att ett luftfartyg används som brottsverktyg eller att med vissa syften ombord på ett sådant fartyg transportera bl.a. vissa typer av vapen, explosivt eller radioaktivt material eller BCN-vapen.

Protokollet och konventionen har ratificerats av Sverige.³¹ Protokollet trädde i kraft i januari 2018 och konventionen i juli samma år. För att genomföra protokollet utvidgades straffansvaret för kapning till att omfatta den som olovligen med tekniskt hjälpmedel kapar bl.a. luftfartyg. I övrigt ansågs svensk rätt genom befintlig reglering uppfylla åtagandena i Pekingprotokollet och Pekingkonventionen. I förarbetena hänvisades till olika bestämmelser i 3, 12 och 13 kap. brottsbalken, terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott och miljöbrott enligt miljöbalken. Hänvisningar gjordes också till straffbestämmelser i bl.a. lagen (1992:1300) om krigsmateriel, lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och lagen (2006:263) om transport av farligt gods.³²

³⁰ Ds 2011:43 s 85 f. och prop. 2013/14:212 s. 18 f.

³¹ Prop. 2017/18:73, bet. 2017/18:JuU20 och rskr. 2017/18:204.

³² SOU 2016:40 s. 167 f. och prop. 2017/18:73 s. 13 f.

FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)

FN:s säkerhetsråd antog den 24 september 2014 resolution 2178 (2014) med bl.a. straffrättsliga åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Enligt punkt 6 a i resolutionen ska det utgöra brott att statens medborgare reser, eller försöker resa, till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare eller att en annan person reser, eller försöker resa, från statens territorier till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning. Punkt 6 b föreskriver att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamlande av tillgångar, av statens medborgare eller inom statens territorier, i syfte att tillgångarna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att finansiera en persons resa till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare i sådant syfte som anges under punkt 6 a, ska utgöra brott. Slutligen ska enligt punkt 6 c även organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekrytering, av statens medborgare eller inom statens territorier, av en persons resa till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare i sådant syfte som anges under punkt 6 a, utgöra brott.

Resolutionen har i svensk rätt genomförts genom införandet av ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte i 5 b § rekryteringslagen och finansiering av sådana resor i 3 a § finansieringslagen.³³

Resolutionen i dess officiella engelska lydelse och en översättning till svenska finns i *bilagorna 17 och 18*.

4.5.2 Europarådet

Terrorismkonventionen (2005)

Den 16 maj 2005 antogs Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. I konventionen uppställs krav på kriminalisering av offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning till terroristbrott samt medverkan och försök till sådan brottslighet.

I artikel 1 definieras vad som utgör terroristbrott enligt konventionen. Som sådant brott ska anses varje brott som omfattas av något

³³ Prop. 2015/16:78.

av de instrument som anges i bilagan till konventionen och med den definition av brottet som ges i respektive instrument. De FN-överenskommelser som är med i bilagan är Haagkonventionen, Montrealkonventionen, diplomatskyddskonventionen, gisslankonventionen, konventionen om fysiskt skydd av kärnämne, protokollet till Montrealkonventionen, SUA-konventionen, plattformsprotokollet, terroristbombningskonventionen, finansieringskonventionen och konventionen för bekämpande av nukleär terrorism.

Enligt artikel 5 är varje konventionsstat skyldig att kriminalisera *offentlig uppmaning att begå terroristbrott*. Med detta avses att sprida, eller på annat sätt tillgängliggöra, ett meddelande till allmänheten i avsikt att uppmana till terroristbrott när ett sådant handlande framkallar fara för att ett eller flera sådana brott kan begås. I artikel 6 föreskrivs att konventionsstaterna ska kriminalisera *rekrytering till terrorism*. Med detta avses att söka förmå en annan person att begå eller medverka till ett terroristbrott, eller att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott. Enligt artikel 7 är varje konventionsstat skyldig att kriminalisera *utbildning för terrorism*. Med detta avses att meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller bidra till förövandet av terroristbrott och med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för detta ändamål. Av artikel 9 följer att varje konventionsstat ska kriminalisera medverkan till brott enligt artiklarna 5–7 i konventionen, värvning eller instruktion till andra personer att begå brott enligt dessa artiklar, medverkan till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår ett eller flera brott som anges i artiklarna 5–7 samt försök till brott enligt artiklarna 6 och 7.

Terrorismkonventionen trädde i kraft i juni 2007 och har ratificerats av Sverige.³⁴ Konventionen har i svensk rätt genomförts genom införandet av rekryteringslagen.

Konventionen i dess officiella engelska lydelse och en översättning till svenska finns i *bilagorna 19 och 20*.

³⁴ Prop. 2009/10:78.

Tilläggsprotokoll till terrorismkonventionen (2015)

Den 19 maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism som kompletterar straffbestämmelserna i terrorismkonventionen.

Enligt artikel 2 ska *deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften* vara straffbelagt. Med detta avses att delta i en sammanslutnings eller grupps verksamhet i syfte att begå eller bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott. I artikel 3 föreskrivs att konventionsstaterna ska kriminalisera *mottagande av utbildning för terrorismsyften*. Med detta avses att motta instruktioner, däribland att inhämta kunskaper och praktiska färdigheter, från en annan person i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga ämnen, eller i andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller bidra till terroristbrott. Enligt artikel 4 ska *utlandsresor för terrorismsyften* vara straffbelagda. Med detta avses att resa till en annan stat än den där resenären är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften. Försök till sådana resor ska också vara straffbart. Det ska också vara straffbart att *finansiera* (artikel 5) samt att *organisera eller på annat sätt underlätta sådana resor* (artikel 6).

Protokollet trädde i kraft i juli 2017 och har ratificerats av Sverige.³⁵ Tilläggsprotokollet har i svensk rätt genomförts genom utvidgningar av vissa straffbestämmelser i rekryteringslagen och finansieringslagen.

Konventionen i dess officiella engelska lydelse och en översättning till svenska finns i *bilagorna 21 och 22*.

4.5.3 Europeiska unionen

Terrorismrambeslutet (2002) och ändringsrambeslutet (2008)

Den 13 juni 2002 enades EU:s medlemsstater om ett rambeslut om bekämpande av terrorism. Rambeslutet innehöll en definition av terroristbrott och också bestämmelser om brott som begås av en terroristgrupp, brott med anknytning till terroristverksamhet, anstiftan, medhjälp, försök, påföljder och domsrätt. Ett rambeslut om ändring i terrorismrambeslutet antogs 2008. Ändringsrambeslutet innebar att

³⁵ Prop. 2017/18:174.

terrorisrambeslutet byggdes ut med bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott samt om rekrytering och utbildning för terroristis syften.

Rambeslutet har ersatts av ett direktiv om bekämpande av terrorism. Det närmare innehållet i rambeslutet redovisas därför inte här. Terrorisrambeslutet och ändringsrambeslutet genomfördes i svensk rätt genom införandet av lagen om straff för terroristbrott och rekryteringslagen.³⁶

Terrorisdirektivet (2017)

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 antogs den 15 mars 2017. Direktivet består av inledande skäl (43 satsar) och 31 artiklar. Direktivet innehåller straffrättsliga bestämmelser samt bestämmelser om bl.a. juridiska personers ansvar, domsrätt, åtgärder mot visst innehåll på internet och hjälp och stöd till offer för terrorism.

Av artikel 3 följer ett krav på att medlemsstaterna kriminaliserar *terroristbrott*. Enligt artikeln ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att vissa uppsåtliga gärningar, vilka till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, definieras som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell rätt när de begås i något av följande syften:

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,
2. otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

³⁶ Prop. 2002/03:38 och prop. 2009/10:78.

De gärningar som ska definieras som terroristbrott om angivna rekvisit är uppfyllda är:

1. angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
2. allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
3. människorov eller tagande av gisslan,
4. förorsakande av omfattande förstörelse av en statlig eller annan offentlig anläggning, ett transportsystem, infrastruktur, inbegripet informationssystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som sannolikt utsätter människoliv för fara eller förorsakar betydande ekonomiska förluster,
5. kapning av luftfartyg, fartyg eller andra allmänna transportmedel eller godstransportmedel,
6. tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av sprängämnen eller vapen, inbegripet kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen, samt forskning om och utveckling av kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen,
7. utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner som utsätter människoliv för fara,
8. störande eller avbrytande av försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, som utsätter människoliv för fara,
9. olaglig systemstörning enligt vad som avses i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU, i fall där artikel 9.3 eller 9.4 b eller c i det direktivet är tillämplig, och olaglig datastörning enligt vad som avses i artikel 5 i samma direktiv, i fall där artikel 9.4 c i det direktivet är tillämplig och
10. hot om att begå någon av de gärningar som anges i leden a–i.

Artikel 4 innebär ett krav på kriminalisering av *brott med anknytning till en terroristgrupp*. Det som ska bestraffas är att leda en terroristgrupp och att delta i en terroristgrupps verksamhet, inbegripet 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.

Av artikel 5 följer ett krav på att kriminalisera *offentlig uppmaning till terroristbrott*. Medlemsstaterna ska se till att spridande, eller tillgängliggörande för allmänheten på annat sätt, oavsett metod, såväl på som utanför internet, av ett meddelande i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt, om detta handlande, direkt eller indirekt, t.ex. genom förhårligande av terroristgärningar, förespråkar utförandet av terroristbrott och därigenom medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.

Enligt artikel 6 är medlemsstaterna skyldiga att straffbelägga *rekrytering för terrorismsyften*. Medlemsstaterna ska se till att värvning av en annan person, för att personen ska begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller 4 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt.

Av artikel 7 följer ett krav på kriminalisering av *tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften*. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillhandahållande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt.

Artikel 8 innebär ett krav på kriminalisering av *mottagande av utbildning för terrorismsyften*. Medlemsstaterna ska säkerställa att mottagande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt. Kriminalisering av mottagande av utbildning för terrorismsyften kompletterar det befintliga brottet tillhandahållande av utbildning och innefattar inhämtande av kunskaper, dokumentation eller praktiska färdigheter (skäl 11).

Artikel 9 innebär ett krav på kriminalisering av *resor för terrorismsyften*. Artikeln skiljer mellan resor till ett annat land än medlemsstaten (punkt 1) och resor till medlemsstaten i fråga (punkt 2).

Punkt 1 föreskriver att varje medlemsstat är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att resor till ett annat land än till den medlemsstaten, i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grups brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt. Enligt punkt 2 är varje medlemsstat skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att någon av följande handlingar utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt: a) resor till den medlemsstaten i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grups brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, eller b) förberedande gärningar som vidtas av en person som reser in i den medlemsstaten med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås.

Av artikel 10 följer krav på kriminalisering av *organisering eller annat underlättande av resor för terrorismsyften*. Artikelns innebär en skyldighet för medlemsstaterna att se till att varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att resa för terrorismsyften enligt artikel 9.1 och 9.2 a, med vetskap om att hjälpen som ges har ett sådant syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt.

Artikel 11 innehåller krav på att *finansiering av terrorism* ska kriminaliseras. Punkt 1 föreskriver att medlemsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett metod, direkt eller indirekt, med avsikten att de ska användas, eller med vetskap om att de helt eller delvis ska användas, för att begå något av de brott som avses i artiklarna 3–10 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt. Av punkt 2 följer att om finansieringen avser något av de brott som anges i artiklarna 3, 4 och 9 ska det inte vara nödvändigt att medlen faktiskt, helt eller delvis, används för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås, och det ska inte heller krävas att gärningsmannen

känner till för vilket eller vilka specifika brott som medlen ska användas.

Artikel 12 innehåller en uppräkningslista av vissa *andra brott med anknytning till terroristverksamhet*. Artikel 12 innebär att medlemsstaterna under vissa förutsättningar ska betrakta vissa gärningar som brott med anknytning till terroristverksamhet. De gärningar som avses är grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3, utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3 och upprättande eller användning av falska administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 3.1 a–i, 4 b och 9.

Av artikel 13 följer att för att en gärning som avses i artiklarna 4–12 ska vara straffbar ska det inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts och det ska inte heller vara nödvändigt, vad gäller de brott som avses i artiklarna 5–10 och 12, att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet.

Artikel 14 anger i vilka fall *medhjälpt anstiftan* och *försök* ska kriminaliseras. Medhjälpt ska kriminaliseras i förhållande till de brott som avses i artiklarna 3–8, 11 och 12, anstiftan i förhållande till de brott som avses i artiklarna 3–12 och försök i förhållande till de brott som avses i artiklarna 3, 6, 7, 9.1, 9.2 a, 11 och 12 (med undantag för innehav enligt artikel 3.1 f och brott som avses i artikel 3.1 j).

Artikel 15 innehåller bestämmelser om *påföljder*. I punkt 1 förpliktas staterna generellt att belägga brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra överlämnande eller utlämning. Vidare ska, enligt punkt 2, de terroristbrott som avses i artikel 3 och de brott som avses i artikel 14, i den mån de har anknytning till terroristbrott, beläggas med frihetsstraff som är strängare än de som föreskrivs i nationell rätt för sådana brott i avsaknad av det särskilda uppsåt som krävs enligt artikel 3, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell rätt. Det krävs vidare, enligt punkt 3, frihetsstraff, med ett maximistraff på minst femton år för det brott som avses i artikel 4 a och på minst åtta år för de brott som avses i artikel 4 b. Om det terroristbrott som avses i artikel 3.1 j begås av en person som leder en terroristgrupp enligt artikel 4 a ska maximistraffet vara minst åtta år. Av punkt 4 följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det, när ett brott som avses i artikel 6 eller 7 riktats mot ett barn, är

möjligt att i enlighet med nationell rätt beakta den omständigheten vid påföljdsbestämningen.

Terrorismdirektivet har genomförts i svensk rätt genom bestämmelserna i lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen.³⁷

Direktivet i dess svenska lydelse finns i *bilaga 23*.

4.5.4 Financial Action Task Force

FATF är en mellanstatlig organisation som arbetar med rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen samt andra relaterade hot mot de internationella finansiella systemen. FATF:s standarder från februari 2012 består av 40 rekommendationer med tillhörande tolkningsnoter och en ordlista som innehåller definitioner. Sverige är medlem i FATF sedan organisationen inrättades 1989.

Rekommendation 5

Av FATF:s rekommendation 5 framgår att medlemsstaterna ska kriminalisera finansiering i enlighet med FN:s finansieringskonvention. Därutöver ska det vara straffbart att finansiera terroristorganisationer och enskilda terrorister även om det saknas koppling till en särskild terroristhandling, dvs. oavsett syftet med finansieringen. Av rekommendationens tolkningsnot (B.2–11) framgår bl.a. att det ska vara straffbart att uppsåtligen, direkt eller indirekt, tillhandahålla eller samla in tillgångar med den olagliga avsikten att tillgångarna ska användas eller med vetskap om att dessa är avsedda att användas, helt eller delvis, för att begå en terroristhandling, av en terroristorganisation eller av en enskild terrorist. Vidare ska det vara straffbart att finansiera sådana resor som avses i FN:s säkerhetsråds resolution 2178.

FATF:s ordlista innehåller en definition av terrorist och terroristorganisation. Med terrorist avses en person som på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligen (1) begår eller försöker begå terroristhandlingar, (2) medverkar till terroristhandlingar, (3) värvar eller instruerar andra personer att begå terroristhandlingar, eller

³⁷ Prop. 2017/18:174.

(4) medverkar till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår terroristhandlingar, när medverkan är uppsåtlig och sker i syfte att främja terroristhandlingen eller med vetskap om gruppens avsikt att begå en terroristhandling. Terroristorganisation definieras av FATF som varje grupp av terrorister som företar sådana handlingar.

Kraven i FATF:s rekommendation 5 har i svensk rätt genomförts genom införandet i finansieringslagen av ett särskilt straffansvar för den som finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.³⁸

Rekommendationen på engelska finns i *bilaga 24*.

4.6 Hemliga tvångsmedel

Brottsbekämpande verksamhet består av två övergripande delar, underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet. Underrättelseverksamheten är i huvudsak inriktad på att avslöja om brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Den utredande verksamheten utgår från en uppkommen händelse. Den brottsbekämpande myndigheten ska utreda om brott har begåtts och vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet samt skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal ska väckas. I både brottsutredande verksamhet och underrättelseverksamhet används hemliga tvångsmedel.

Under en förundersökning blir bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om beslag och hemliga tvångsmedel tillämpliga. Som exempel på beslag kan nämnas en möjlighet att i vissa fall ta ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan närstående inbördes, i beslag hos den misstänkte eller en närstående (2 § andra stycket). I fråga om den som är skäligen misstänkt för ett brott kan, under vissa angivna omständigheter, även kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken användas. Viss egendom kan då tas i förvar. Samlingsbegreppet hemliga tvångsmedel innefattar hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §), hemlig kameraövervakning (20 a §) och hemlig rumsavlyssning (20 d §).

³⁸ Prop. 2015/16:78.

För att dessa tvångsmedel ska kunna användas krävs som huvudregel att minimistraffet eller det antagna straffvärdet inte underskrider en viss nivå. Tvångsmedlen kan dock användas vid förundersökning om vissa särskilt uppräknade brott som inte uppfyller dessa krav. När det gäller beslag enligt 2 § andra stycket, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning finns en sådan särreglering bl.a. för terroristbrott samt för brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen (2 § andra stycket 7 som 18, 19 och 20 a §§ hänvisar till). Dessutom har terroristbrott, med undantag för brott som är mindre grovt, ett sådant minimistraff att bestämmelsen om hemlig rumsavlyssning är tillämplig. De nu nämnda tvångsmedlen kan också tillämpas i fråga om försök, förberedelse eller stämpling till de brott som omfattas av regleringen.

Enligt 31 § första stycket ska den som är eller har varit misstänkt för brott underrättas om sådan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. I 33 § finns ett undantag från underrättelseskyldigheten. Det gäller bl.a. om förundersökningen avser terroristbrott eller brott enligt finansieringslagen eller rekryteringslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott.

Under vissa förutsättningar är hemliga tvångsmedel möjliga att använda även då förundersökning om brott inte har inletts. Det talas då om preventiva tvångsmedel. I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning 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. Bland de brott som räknas upp finns terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. Tillstånd får även meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrätelseverksamhet (inhämtningslagen) reglerar förutsättningarna för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i underrätelseverksamhet hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation från teleoperatörerna. Uppgifter får hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar dels brott för vilket är föreskrivet ett straffminimum på fängelse i två år, dels vissa andra uppräknade brott som t.ex. grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen.

Utredningsförslag

Förslag till flera reformer av bl.a. 27 kap. rättegångsbalken har lämnats av Beslagsutredningen i betänkandet Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov (SOU 2017:100). I betänkandet föreslås bl.a. att det införs en möjlighet till undersökning på distans. Med en sådan undersökning avses att man via ett kommunikationsnät söker efter upptagningar för automatiserad behandling som finns lagrade i ett informationssystem.

Utredningen om datalagring och EU-rätten har lämnat förslag som berör användningen av hemliga tvångsmedel i betänkandet Rätts-säkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61).

Betänkandena har remitterats.

I lagrådsremissen Hemlig dataavläsning som beslutades den 24 oktober 2019³⁹ föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna ska få använda ett nytt hemligt tvångsmedel vid misstankar om allvarlig brottslighet. Det nya tvångsmedlet ska kallas hemlig dataavläsning och ska kunna användas under en förundersökning, i underrätelseverksamhet och vid särskild utlänningskontroll. Enligt förslaget ska hemlig dataavläsning under vissa förutsättningar få användas vid en förundersökning om brott som omfattas av bestämmelsen om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, dvs. bl.a. för terroristbrott samt för brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. Utanför en förundersökning ska det få användas bl.a. vid fall som omfattas av preventivlagen och inhämtningslagen, dvs. bland

³⁹ Ju2019/03487/Å.

annat för terroristbrott, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen.

4.7 Andra regelverk och utredningar med kopplingar till terrorism

4.7.1 Riktade sanktioner

Från början av 1990-talet har det internationellt utvecklats s.k. riktade sanktioner som direkt träffar vissa personer, grupper eller enheter. Dessa sanktioner har bl.a. kommit att användas mot terrorister och terroristorganisationer och de internationella regelverken på området är omfattande. De sanktioner som gäller i Sverige är beslutade av FN eller EU. Sverige har ännu inte något system för nationellt beslutade sanktioner av detta slag.

FN:s säkerhetsråd har infört två generella sanktionsregimer med syfte att bekämpa och motverka terrorism. Den ena riktar sig (numera) specifikt mot Daesh och al-Qaida (1267/1989/2253-regimen), och den andra mot terrorism i allmänhet (1373-regimen). Det finns också landinriktade sanktionsregimer beslutade av FN, t.ex. mot Afghanistan, den s.k. 1988-regimen, där sanktioner riktas mot personer och grupper som ägnar sig åt terrorism. Sanktionsregimerna innehåller bestämmelser om frysning av ekonomiska tillgångar och förbud mot att tillhandahålla sådana tillgångar till den som är föremål för en sanktion. Vilka som ska omfattas av sanktionerna bestäms när det gäller sanktionsregimen mot Daesh och al-Qaida och 1988-regimen av olika sanktionskommittéer. 1373-resolutionen innehåller inte någon motsvarande ordning utan det ankommer i stället på medlemsstaterna att frysa egendom för individer eller entiteter som begår terroristhandlingar. Staterna förpliktas också att förbjuda att egendom görs tillgängliga för sådana personer och enheter.

EU genomför gemensamt FN:s resolutioner på terrorismområdet. FN-sanktionerna mot Daesh och al-Qaida genomförs genom rådets beslut (Gusp) 2016/16935 och förordning (EG) nr 881/2002.⁴⁰ Resolution 1373 (2001) har genomförts genom de gemensamma ståndpunkterna 2001/930/Gusp och 2001/931/Gusp och rådets förordning (EG) nr 2580/2001. Till den gemensamma ståndpunkten 2001/931/

⁴⁰ Enligt rådets beslut (Gusp) 2016/1693 har EU även möjligheter att införa autonoma sanktioner mot Daesh och Al-Qaida.

Gusp finns en bilaga med en förteckning över personer, grupper och enheter som utför terroristhandlingar. Detta är EU:s egen s.k. sanktionslista. Det är rådet som fattar beslut om vem som ska föras upp på listan. Besluten fattas med enhällighet. De individer, grupper eller enheter som listas inom ramen för ett av EU:s regelverk ska få sina ekonomiska tillgångar frysta och inga sådana tillgångar får göras tillgängliga för dem.

Den som fått ett EU-beslut om sanktioner riktat mot sig kan begära omprövning av beslutet och få det prövat i EU:s domstolar. Även inom FN finns det ett system för enskilda att begära att bli avlistade. Genom resolution 1730 (2006) inrättades en kontaktpunkt i FN-sekretariatet till vilken enskilda kunde vända sig för att begära att bli avförda från en lista. Beträffande sanktionsregimen mot Daesh och Al-Qaida finns i stället för kontaktpunkten en ombudsperson⁴¹ som ska fungera som en kontaktkanal mellan den listade och sanktionskommittén, inhämta information om ärendet och lämna förslag till beslut.⁴²

Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) innehåller bl.a. bestämmelser som straffbelägger överträdelser av ett sanktionsbeslut från EU.

Sanktionslagsutredningen

Sanktionslagsutredningen har i betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) föreslagit att det ska införas en ny lag om frysning av tillgångar. Enligt förslaget ska ett beslut om frysning meddelas beträffande den som skäligen kan misstänkas eller som har dömts för sådana handlingar som utgör brott enligt lagen om straff för terroristbrott, rekryteringslagen eller finansieringslagen. Beslutet ska meddelas av åklagare och innebära att tillgångar inte får betalas ut eller förfogas över på annat sätt. Vidare innebär frysningsbeslutet ett förbud mot att tillgångar och ekonomiska resurser direkt eller indirekt tillhandahålls någon som omfattas av ett frysningsbeslut. Överträdelse av ett beslut om frysning ska vara straffsanktionerad

⁴¹ Se resolutionerna 1904 (2009), 1989 (2011) och 2368 (2017).

⁴² För en ingående redovisning av systemet med internationella sanktioner för terrorism inklusive systemen för hur organisationer och individer förs på respektive kan föras av från olika s.k. sanktionslistor, se SOU 2018:27.

på motsvarande sätt som i sanktionslagen. Ett beslut om frysning ska enligt utredningens förslag kunna överklagas till allmän domstol. Betänkandet har remitterats.

4.7.2 Finansmarknadsområdet

På finansmarknadsområdet finns särskilda administrativa regelverk för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Sedan 2017 återfinns den lagstiftningen huvudsakligen i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagen syftar bl.a. till att genomföra EU:s s.k. fjärde penningtvättsdirektiv och innehåller bestämmelser som riktar skyldigheter mot fysiska och juridiska personer som utövar finansiell och viss annan verksamhet att förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism i sin verksamhet. Lagens definition av finansiering av terrorism överensstämmer i princip med det straffbelagda området i finansieringslagen. I lagen finns också bestämmelser om dispositionsförbud beträffande egendom som kan misstänkas vara föremål för finansiering av terrorism (se vidare avsnitt 7.13).

Vidare finns på finansmarknadsområdet hänvisningar till den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet i bl.a. lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, lagen (2011:755) om elektroniska pengar, försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2004:46) om värdepappersfonder och lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige. I dessa fall handlar det huvudsakligen om att tillstånd att bedriva viss verksamhet eller att inneha ett visst inflytande över en viss verksamhet kan påverkas av om ett sådant tillstånd eller innehav har samband med eller ökar risken för terroristbrottslighet.

4.7.3 Säkerhetsskyddsområdet

En ny säkerhetsskyddslag (2018:585) trädde i kraft den 1 april 2019. Lagen innehåller krav på åtgärder som syftar till att skydda uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som ska skyddas enligt

ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Med säkerhetsskydd avses enligt lagen förebyggande åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. Lagen gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Närmare bestämmelser om säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). För riksdagen och dess myndigheter finns kompletterande bestämmelser om säkerhetsskydd i lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Även skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot bl.a. sabotage, terroristbrott och spioneri.

4.7.4 Utlänningsområdet

Säkerhetspolisen är remissinstans till Migrationsverket i ärenden enligt utlänningslagen (2005:716). Om Säkerhetspolisen befarar att en utlänning kan komma att utgöra ett säkerhetshot genomförs en utredning. Dessa ärenden kan handläggas enligt både utlänningslagen och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Enligt lagen om särskild utlänningskontroll ska en utlänning kunna utvisas om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (Ju 2018:08) har fått i uppdrag att genomföra en översyn av lagen om särskild utlänningskontroll. Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Inom ramen för det uppdraget ska utredaren särskilt analysera och ta ställning till om tillämpningsområdet för lagen om särskild utlänningskontroll bör

utvidgas till att omfatta brott enligt finansieringslagen eller rekryteringslagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

4.7.5 BBS-lagen

Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) reglerar ansvar för tillhandahållare av s.k. elektroniska anslagstavlor. Med elektronisk anslagstavla avses en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden. I lagen föreskrivs en skyldighet för den som tillhandahåller tjänsten att ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av vissa meddelanden. De meddelanden som ska tas bort är meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i någon av de bestämmelser som anges i paragrafen: olaga hot, olaga integritetsintrång, uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring samt offentlig uppmaning enligt rekryteringslagen. Lagen omfattar inte tjänster som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsförordningen eller e-postmeddelanden.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten att ta bort eller förhindra vidare spridning av ett meddelande döms till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. I ringa fall döms dock inte till ansvar. Straffbestämmelsen ska inte tillämpas om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt brottsbalken, upphovsrättslagen eller rekryteringslagen.

4.7.6 Försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaning

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får bara avse utländska förhållanden. Signalspaning är en metod för teknisk inhämtning som används i försvarsunderrättelseverksamheten. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bl.a. ske i syfte att kartlägga strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten får inrikta signalspaning inom ramen för den

övergripande inriktning för försvarsunderrättelseverksamheten som beslutas av regeringen. Signalspaningen utförs av FRA, som ska rapportera underrättelser med uppgifter som hämtats in genom signalspaningen till berörda myndigheter.

Signalspaningsregelverket tillämpades tidigare på det sättet att signalspaning kring en företeelse om vilken förundersökning pågår inte fick inriktas av den myndighet som bedrev förundersökningen och FRA rapporterade inte heller underrättelser till den myndigheten. Den 1 augusti 2019 trädde emellertid lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott i kraft. Lagen innehåller bestämmelser 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.

4.7.7 Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism

Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (Ju 2017:11) har i betänkandet Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (SOU 2018:65) föreslagit att det införs en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som gör att myndigheterna inom socialtjänsten får möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter som angår misstankar om ett begånget terroristbrott samt försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Utredningen föreslår också att den möjlighet myndigheterna inom socialtjänsten tidigare haft att i brottsförebyggande syfte lämna ut uppgifter till Säkerhetspolisen om en enskild som inte har fyllt 21 år återinförs.

Betänkandet har remitterats.

4.7.8 Förslag till EU-förordning om att förebygga spridning av terrorisminnehåll på internet

I september 2018 lämnade EU-kommissionen ett förslag till förordning om förhindrande av spridning av terrorisminnehåll online.⁴³ Förslaget omfattar värdtjänstleverantörer som erbjuder tjänster på internet inom EU. Definitionen av terrorisminnehåll utgår från definitionen av terroristbrott i EU:s terrorismdirektiv och omfattar information som uppviglar till, uppmuntrar eller förespråkar utförande av eller bidrag till terroristbrott, ger instruktioner om utförande av sådana brott eller främjar deltagande i en terroristgrupps verksamhet. För att säkerställa borttagande av terrorisminnehåll föreslås att en behörig myndighet i en medlemsstat ska kunna besluta om en s.k. avlägsnandeorder. En värdtjänstleverantör ska vara förpliktigad att efter en sådan order avlägsna terrorisminnehåll eller göra det oåtkomligt inom en timme.

Förslaget är föremål för förhandlingar inom EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande.

4.8 Domstolspraxis

I det följande lämnas, i kronologisk ordning efter dagen för avgörandet en redogörelse för svenska domar och beslut som rör den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism.

Förberedelse till terroristbrott och finansiering av terrorism

Den 3 oktober 2005 dömde Svea hovrätt (mål nr B 3687–05) två män för förberedelse till terroristbrott, förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse och för finansiering av terrorism enligt finansieringslagen. Straffen bestämdes till fyra år och sex månader respektive fem års fängelse.

De två männen åtalades för förberedelse till terroristbrott och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott. Enligt åtalet var de båda en del av Ansar al-Islam/Ansar al-Sunna, en organisation som var upptagen på sanktionslistor inom FN och EU. Enligt åtalet

⁴³ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om förhindrande av spridning av terrorisminnehåll online, COM(2018) 640 final.

hade männen gemensamt och i samråd med andra personer för organisationens räkning samlat in och tagit emot stora summor pengar, i vart fall 148 000 dollar, som därefter överförts till Ansar al-Islam/ Ansar al-Sunna och till Abu Musab al-Zarkawi (också han upptagen på sanktionslistor inom FN och EU). Hovrätten ansåg att det inte rådde någon tvekan om att de båda hade ingått i Ansar al-Islams nätverk. Hovrätten fann emellertid att det endast var styrkt att en mindre del av beloppet hade överförts till Ansar al-Islam. Såvitt gällde dessa överföringar dömde hovrätten de åtalade för förberedelse till terroristbrott samt, såvitt gällde tiden före det att lagen om straff för terroristbrott hade trätt i kraft, för förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. När det gällde resterande del, 115 000 dollar, konstaterade hovrätten att gärningspåståendet innefattade påstående om att männen för organisationens räkning samlat in och tagit emot pengar i syfte att dessa skulle användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen. Hovrätten fann det styrkt att medlen samlats in för Ansar al-Islams räkning och att det var uppenbart att avsikten var att medlen skulle användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Hovrätten bedömde också att brotten utgjort led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning och därför skulle bedömas som grova.

Attentat mot två lokaler bedömdes inte utgöra försök till terroristbrott

I dom den 7 september 2006 ändrade Svea hovrätt (mål nr B 5673-06) tingsrättens dom mot tre män som åtalats för inblandning i attentat mot en lokal som användes för ett irakiskt val i Kista och mot Livets Ords huvudbyggnad i Uppsala. I tingsrätten dömdes de tre männen för försök, medhjälp till försök respektive stämpling till terroristbrott. Hovrätten ogillade åtalet mot en av männen och dömde de två andra männen för försök till mordbrand respektive medhjälp till försök till mordbrand och för stämpling till mordbrand.

När det gällde frågan om attentaten utgjorde terroristbrott fann hovrätten beträffande de subjektiva rekvisiten att syftet med attentatet mot vallokalen var att injaga allvarlig fruktan hos den svenska befolkningen och/eller röstberättigade irakier eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska eller konstitutionella strukturer i Irak och/eller Sverige. När det gällde attentatet mot

Livets Ord fann hovrätten att syftet med gärningen var att injaga allvarlig fruktan hos Livets Ords anhängare, vilka enligt hovrätten torde utgöra en sådan personkrets som omfattas av uttrycket ”befolkningsgrupp” i lagen om straff för terroristbrott.

Hovrätten ansåg emellertid att terroristbrottets objektiva rekvisit inte var uppfyllt beträffande någon av attentaten. När det gällde attentatet mot vallokalen konstaterade hovrätten att anläggande av mordbrand i lokaler som används för parlamentariska val visserligen torde vara en sådan brottstyp som ofta kan uppfylla det objektiva rekvisitets krav på att allvarligt kunna skada en stat. Hovrätten fann emellertid att det var tveksamt om en mordbrand utförd på det i målet aktuella sättet skulle ha kunnat skada tilltron till det demokratiska systemet eller allvarligt skada Sverige eller Irak. Attentatet hade nattetid riktats mot en lokal inrymd i ett kontorshus i ett industriområde, vilket starkt ansågs tala för att avsikten inte varit att skada människor. Försöket hade utförts med hjälp av enkelt konstruerade brandbomber som kastades mot lokalen men inte trängde igenom fönstren. Flera av brandbomberna var inte heller apterade. En restriktiv tolkning av det objektiva rekvisitet ledde hovrätten till slutsatsen att en mordbrand av det aktuella slaget typiskt sett inte är av den arten att lagen om straff för terroristbrott bör bli tillämplig. I stället dömdes för försök till mordbrand och medhjälp till det brottet.

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

Frikännande dom i mål om stämpling till terroristbrott

Hovrätten för Västra Sverige friade i dom den 2 november 2011 (mål nr B 4645-10) två män som var åtalade för stämpling till terroristbrott. De två männen åtalades för att ha åtagit sig och, i samråd med företrädare för terroristorganisationen al-Shabaab, ha beslutat att utföra terroristbrott genom att utföra självmordsattentat. Tingsrätten fann åtalet styrkt och dömde de båda tilltalade till fyra års fängelse.

Hovrätten fann det visat att de två männen hade deltagit i al-Shabaabs verksamhet. Till skillnad från tingsrätten fann hovrätten emellertid att det inte var styrkt att männen före sina avresor till Somalia i samråd med företrädare för al-Shabaab beslutat och åtagit sig att utföra självmordsattentat. Hovrätten ogillade därför åtalet.

Ogillad begäran om utlämning för finansiering av terrorism

Högsta domstolens beslut den 14 april 2014 (mål nr Ö 386-14), gällde frågan om utlämning för brott som enligt svensk rätt motsvarade finansiering av terrorism enligt finansieringslagen. Till stöd för begäran om utlämning åberopades en dom från Turkiet där den brottsliga gärningen bestod i att en person hade skänkt pengar till medlemmar i PKK, köpt livsmedel som skulle skickas till organisationen och betalat en mobilräkning åt en medlem av organisationen. Högsta domstolen bedömde att tillhandahållande av ekonomiskt stöd till PKK skulle kunna motsvara brott enligt finansieringslagen. Domstolen konstaterade dock att ansvar enligt den lagen förutsätter att den som tillhandahåller pengar gör det i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Av utredningen framgick inte att personen som begärdes utlämnad hade haft sådant uppsåt.

Terroristbrott genom avrättning i Syrien

I dom den 30 mars 2016 fastställde Hovrätten för Västra Sverige (mål nr B 5306-15) livstidsdomarna för två män som av tingsrätten dömts för terroristbrott genom att ha berövat två män livet genom att skära halsen av dem. Som bevisning i målet framlades bl.a. ett USB-minne med filmer där två till händer och fötter bundna män avrättades genom att struparna skars av med kniv. Ett av offren fick sitt huvud helt skiljt från kroppen. Detta huvud lyftes sedan upp under jubelrop av de män som deltog.

Tingsrätten fann det visat att de tilltalade två männen hade deltagit i mordet och skulle betraktas som medgärningsmän. Eftersom syftet med mordet och filmningen var att injaga allvarlig fruktan hos den del av befolkningen både i Syrien och i andra länder som inte tror på den ”rätta muslimska läran”, ansåg tingsrätten att det var fråga om

terroristbrott, Beträffande det objektiva rekvisitet i terroristbrottet uttalade hovrätten att det var fråga om filmade mord som utförts och arrangerats på ett sådant sätt som skapar fruktan hos andra människor att samma sak kan hända dem. Filmerna innehöll också budskap med denna innebörd och uppmaningar att kriga mot dem som inte har samma åsikt. Sådana gärningar kunde enligt hovrätten sägas skada det väsentliga samhällsintresse som handlar om att värna ett öppet och säkert samhälle och var sådana att de allvarligt kan skada en stat.

Förberedelse till terroristbrott genom bombtillverkning

Attunda tingsrätt dömde den 2 juni 2016 (mål nr B 546-16) en 20-årig man för förberedelse till terroristbrott till fem års fängelse. Bevisningen i målet utgjordes av beslagtagna föremål och instruktioner om bombtillverkning och av propaganda från Daesh. Mannen hade också 2015 också rest från Sverige till Turkiet för att försöka ansluta sig till Daesh.

Tingsrätten fann det bevisat att mannen införskaffat tryckkokare, ljusslinga, stålkulor, aceton m.fl. föremål i syfte att tillverka en bomb som vid användning skulle riskerat att döda eller skada flera människor. Förutom den omedelbara skadan på gärningsplatsen skulle ett sådant attentat vara ägnat att skapa allmän oro och otrygghet och på det sättet hota det öppna och säkra samhället. Tingsrätten ansåg därför att ett fullbordat bombattentat allvarligt skulle skada Sverige. Tingsrätten ansåg vidare att den tilltalades avsikt med ett sådant attentat var att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp på det sätt som krävs för att gärningen ska kunna bedömas som terroristbrott.

Frikännande dom i mål om terrorismresor

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

Den 25-årige svenske medborgaren flög till Turkiet med avsikt att resa vidare till Syrien. Han stoppades och greps i Istanbul och skickades sedan tillbaka till Sverige. Mannen erkände att han hade

planerat att åka till områden som kontrollerades av al-Nusra fronten, men att avsikten inte var att begå terroristbrott utan att arbeta med humanitär verksamhet. Hovrätten delade tingsrättens bedömning att det mesta talade för att mannen skulle ansluta sig som stridande till al-Nusra fronten, men att det inte per automatik innebar att han hade för avsikt att begå terroristbrott. Hovrätten fastställde därför tingsrättens friande dom.

Frikännande dom i mål om utbildning för terrorism

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

Åklagaren gjorde gällande att den åtalade mannen hade instruerat sin son hur denne skulle gå till väga för att spränga hål i en mur till ett fängelse i Aleppo i Syrien. Sonen befann sig i Aleppo och ingick i den väpnade gruppen Junud al-Sham, som deltog i striderna mot den syriska regimen. Fängelset drevs av den syriska staten och var belägrat av militanta islamistgrupper. Den planerade sprängningen av fängelsemuren syftade enligt åklagaren bl.a. till att injaga skräck i den syriska befolkningen. Tingsrätten konstaterade att den åtalade mannen hade lämnat spränginstruktioner till sin son. Tingsrätten ansåg dock inte att det vara bevisat att syftet med sprängningen var att injaga skräck i den syriska befolkningen. Tvärtom talade enligt tingsrätten utredningen för att syftet var att frige fångarna och bl.a. ta kontroll över en väg utanför fängelset. Det var därför inte fråga om sådan särskilt allvarlig brottslighet som avses i rekryteringslagen. Av det skälet frikändes mannen.

Brand i muslimsk bönelokal bedömdes inte som terroristbrott

I dom den 21 april 2017 friade Malmö tingsrätt (mål nr B 10337-16) en man som åtalats för terroristbrott alternativt mordbrand med anledning av en brand i en shiamuslimsk föreningslokal i Malmö. Inga människor fanns i lokalen men branden orsakade stora materiella skador.

Tingsrätten fann att branden inte skulle kvalificeras som ett terroristbrott eftersom det bedömdes att den inte varit sådan att den objektivt sett allvarligt kunnat skada staten Sverige. För det krävdes enligt tingsrätten att det rörde sig om gärningar av en helt annan och mycket allvarligare beskaffenhet. I stället ansåg tingsrätten att gärningen skulle rubriceras som mordbrand. Det var emellertid inte bevisat att den åtalade mannen begått gärningen, varför han frikändes.

Överklagad dom för offentlig uppmaning till finansiering av terrorism

Hovrätten över Skåne och Blekinge fastställde den 27 november 2017 (mål nr B 949-17) Malmö tingsrätts fällande dom avseende en man som dömts till fängelse i sex månader för offentlig uppmaning till finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

Mannen förnekade brott men domstolarna fann det styrkt att han på ett av sina Facebook-konton hade uppmanat till finansiering av organisationerna Jabhat al-Nusra och Daesh. Hovrätten konstaterade att dessa organisationer förekom på FN:s och EU:s sanktionslistor och att de begått allvarliga våldshandlingar som riktat sig mot civilbefolkningen. Att uppmana till finansiellt stöd av dessa organisationer var enligt hovrätten därför liktydigt med att uppmana till särskilt allvarlig brottslighet. Hovrätten konstaterade därutöver att den svenska lagstiftningen i detta fall inte kom i konflikt med den internationella humanitära rätten.

Domen är överklagad till Högsta domstolen som meddelat prövningstillstånd.

Terroristbrott och försök till terroristbrott i Stockholm

I en dom den 7 juni 2018 dömde Stockholms tingsrätt (mål nr B 4708-17) en 40-årig man för terroristbrott genom fem mord och allmänfarlig ödeläggelse samt försök till terroristbrott genom 119 försök till mord. Mannen dömdes också för 24 fall av framkallande av fara för annan.

Mannen hade fredagen den 7 april 2017 tillgripit en lastbil och kört den nedför Drottninggatan i Stockholm. Under sin färd dödade han fem personer, skadade ett tiotal personer samt utsatte ett ytterligare stort antal personer för direkt livsfara. Färden avslutades med att mannen kraschade lastbilen in i ett stort varuhus. Mannen an-

tände en spränganordning i lastbilens förarhytt, vilken dock inte detonerade på det sätt han tänkt. I mannens mobiltelefon fanns hem-sidor innehållande IS-propaganda. I telefonen fanns därutöver ett stort antal chattkonversationer med andra IS-sympatisörer. I dessa konversationer sökte mannen tillåtelse och stöd för att utföra ett attentat i Stockholm, och han diskuterade i chatten tänkbara attentatsobjekt och tillvägagångssätt. Enligt mannen ville han skapa problem för Sverige och avsikten med attentatet var att döda svenskar. Sverige deltog enligt mannen i en koalition mot IS och hans förhoppning var att Sverige skulle sluta sponsra ”kriget mot kalifatet”.

I tingsrättens dom uttalas bl.a. följande i frågan om mannens gärningar var att bedöma som terroristbrott:

Enligt tingsrätten råder det utifrån den bevisning som åklagaren har åberopat inget tvivel om att det objektiva rekvisitet i 2 § lagen om straff för terroristbrott är uppfyllt. RA har mördat fem personer och han har därtill framkallat fara för ett stort antal personers liv. Specialistsjuksköterskan VL och polisen ML har båda berättat om det extraordinära läge som rådde i Stockholm efter attentatet och om den extrema belastning som drabbade deras respektive verksamheter, med frångående av säkerhetsrutiner, svåra prioriteringar och med tusentals människor i kris inne i Stockholms city. Ett stort antal centrala samhällsfunktioner påverkades därtill kraftigt. Flertalet myndigheter gick upp i stabsberedskap, däribland Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Försvarsmakten. Tunnelbanetrafiken stod helt still i tre timmar efter händelsen, med den följd att ett mycket stort antal personer fick hitta alternativa sätt att ta sig hem. Det blev även en stor påverkan på andra kommunikationsvägar, med en extremt stökig trafiksituation i och omkring Stockholm. All tågtrafik till och från Centralstationen stängdes t.ex. ned under flera timmar. Telefonnätet överbelastades kraftigt, med följd att det för många rådde ovisshet om deras anhöriga var i säkerhet. Attentatet har riktat sig mot rikets huvudstad och i åklagarens sammanställning framträder en tydlig bild av en svår påfrestning för många vitala samhällsfunktioner. Även för enskilda individer har påverkan naturligtvis blivit stor. Många av målsägandena har berättat om hur de numera undviker centrala delar av Stockholm, känner stresspåslag av att åka tunnelbana m.m. och upplever en allmänt ökad otrygghet i sina liv. Sådana känslor beror naturligtvis på attentatet, och målsägandekretsen delar dessa känslor med många andra personer som lever i Sverige. Gärningar av nu aktuellt slag kan alltså skada det öppna och säkra samhället. Sammantaget är RA:s gärningar sådana att de allvarligt kan skada Sverige i den mening som avses i lagen om straff för terroristbrott.

När det sedan gäller de subjektiva rekvisiten har åklagaren åberopat 2 § punkterna 1 och 2 i lagen om straff för terroristbrott, dvs. att gärningarna har skett med syfte dels att injaga allvarlig fruktan hos Sveriges befolkning, dels att otillbörligen tvinga Sveriges regering och riksdag att avbryta ett svenskt deltagande i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot IS.

— — —

Som exempel på gärningar som kan injaga allvarlig fruktan nämns i motiven urskillningslösa bombattentat eller andra liknande skadegörande åtgärder. Att otillbörligt tvinga till viss åtgärd är enligt samma motiv utpressningsliknande situationer, där påtryckningsmedlet t.ex. kan vara just mord eller allmänfarlig ödeläggelse.

Som redan har framgått hyser RA sympatier med IS, en organisation som har tagit på sig liknande dåd. Hans sympatier framgår med önskvärd tydlighet även av innehållet i hans mobiltelefon. Han har själv berättat att syftet med gärningen var att förmå Sverige att sluta sponsra ”kriget mot kalifatet”. Han har också uppgett att genom att straffa Sverige och andra länder kommer länderna att fundera över sina ageranden i t.ex. Syrien och Afghanistan. I ett egeninspelat videoklipp säger RA att det har blivit dags att ”döda otrogna”, att ”rädslan kommer att finnas i de otrognas hjärtan” och att ”muslimer kommer att lämnas i fred”.

RA:s avsikter med gärningen, att genom våld försöka påverka Sverige, kommer i tydlig konflikt med de demokratiska värden m.m. som nämns i det ovan återgivna rådsuttalandet. Gärningen speglar dessutom väl det som framgår av den svenska lagtexten, dess motiv och EU:s rambeslut. Genom utredningen finner tingsrätten följaktligen styrkt att RA har haft direkt uppsåt till att injaga allvarlig fruktan i Sveriges befolkning liksom till att tvinga Sverige att avstå från att delta i en global koalition mot IS. Tingsrätten kommer alltså fram till att RA:s gärningar, dvs. mord, försök till mord och allmänfarlig ödeläggelse, omfattas av lagen om straff för terroristbrott. RA ska därför dömas för terroristbrott och för försök till terroristbrott.⁴⁴

Tingsrätten gjorde också vissa närmare överväganden i frågan om ett mordförsök kan grunda ansvar för försök till terroristbrott och om ett så stort antal underliggande gärningar som det var fråga om borde kunna bedömas som ett samlat och fullbordat terroristbrott. Tingsrättens stannade för att pröva gärningarna dels som terroristbrott genom mord och allmänfarlig ödeläggelse, dels som försök till terroristbrott genom försök till mord.⁴⁵

⁴⁴ Se domen s. 71 f.

⁴⁵ Se domen s. 18 f.

Förberedelse till terroristbrott och finansiering av terrorism

I en dom den 12 juni 2019 ändrade Svea hovrätt (mål nr B 3392-19) tingsrättens fällande dom mot en 46-årig man som av tingsrätten hade dömts för förberedelse till terroristbrott. Hovrätten frikände mannen och fastställde samtidigt tingsrättens frikännande dom mot en annan person som varit åtalad som för samma brott. Enligt tingsrätten var det bevisat att den 46-årige mannen skaffat kemikalier som kunnat användas för att åstadkomma en sprängning, att mannen tagit del av en bombinstruktion samt att han haft uppsåt att genomföra en sprängning i Daeshs namn. Tingsrätten bedömde att den planerade sprängningen skulle rubriceras som terroristbrott eftersom det handlat om förberedelse till en sprängning, i Daeshs namn, som skulle kunna döda och skada människor samt förstöra egendom. En sådan sprängning skulle kunna skada det öppna och säkra samhället samt skapa eller öka motsättningar mellan olika grupper i samhället samt injaga fruktan. Den 46-årige mannen dömdes av tingsrätten också tillsammans med tre andra män för brott mot finansieringslagen bestående av överföringar av upp till 20 000 kronor till Daesh eller personer verksamma inom Daesh.

Hovrätten ansåg liksom tingsrätten att de kemikalier som den i tingsrätten dömdes mannen förvarade hos sig kan användas i brottsligt syfte. Hovrätten menade dock, till skillnad från tingsrätten, att det inte var bevisat att någon av de åtalade hade för avsikt att använda dessa för att begå ett terroristbrott. I de delar som åtalet avsåg brott mot finansieringslagen fastställde hovrätten tingsrättens dom med undantag för en åtalad som dömdes av tingsrätten men frikändes av hovrätten. Fängelsestraffets längd bestämdes till sex månader för en tilltalad och fyra månader för var och en av de två andra tilltalade.

5 Nordisk och europeisk utblick

5.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska en internationell jämförelse göras för att skapa underlag för översynen. Utredningen ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som bedöms vara av intresse. Regleringen i andra nordiska länder ska särskilt belysas och beaktas.

Utredningens arbete i denna del har i huvudsak bedrivits genom inhämtande av lagstiftning, förarbeten, domstolspraxis och annan officiell text. Regleringen i Danmark, Finland och Norge har getts särskilt uppmärksamhet liksom hur de undersökta länderna valt att definiera terroristbrott/terroristhandling. Utredningen har också besökt Norge och Finland och där träffat företrädare för ansvariga departement.

Vid läsningen bör beaktas att lagstiftningen i flera länder helt eller delvis endast funnits tillgänglig på originalspråk. I vissa fall har motsvarande svenska brottstyper använts för att kortfattat och enkelt kunna beskriva innehållet i utländsk rätt. Detta innebär emellertid inte att t.ex. människorov i tysk rätt i alla delar har samma innebörd som det har i svensk rätt.

5.2 Danmark

Allmänt

Danmarks straffrättsliga lagstiftning mot terrorism finns i kapitel 13 i den danska strafflagen, straffeloven. Regleringen infördes 2002 för att genomföra EU:s terrorismrambeslut och FN:s finansieringskonvention och innehöll då bl.a. bestämmelser om terroristbrott och finansiering av terrorism. Lagstiftningen har efterhand komplette-

rats med ytterligare bestämmelser om bl.a. andra terroristhandlingar, rekrytering/värkning, utbildning/träning och främjande av en sammanslutning som begår terroristbrott eller andra terroristhandlingar. Det finns även förbud mot att i vissa syften ta emot ekonomiskt stöd från sammanslutningar som begår terroristbrott eller andra terroristhandlingar eller att resa till eller uppehålla sig i vissa utpekade områden där sådana sammanslutningar är part i en väpnad konflikt.¹

Åtal för brotten får endast väckas efter tillstånd från justitieministern.

Terroristbrott och andra terroristhandlingar

För en gärning ska kunna betraktas som terroristbrott (terrorisme) krävs enligt 114 § första stycket att den, i kraft av sin karaktär eller det sammanhang i vilken den begås, kan tillfoga ett land eller en internationell organisation allvarlig skada och att den begås i syfte att

- allvarligt skrämja en befolkning,
- otillbörligen tvinga danska eller utländska offentliga myndigheter att företa eller underlåta att företa en handling, eller
- destabilisera eller förstöra ett lands eller en internationell organisations grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska, eller sociala strukturer.

De gärningar som under dessa förutsättningar kan utgöra terroristbrott är bl.a. mord (237 §), grovt våld (245 och 246 §§), frihetsberövande (261 §), kapning av transportmedel (183 a §), vissa brott mot lagstiftningen om vapen och explosiva ämnen (192 a §), mordbrand (180 §), vissa former av allmänfarlig ödeläggelse (183 §) och innehav eller användning av radioaktiva ämnen (192 b §). För terroristbrott straffas även den som med sådant uppsåt som avses i 114 § första

¹ Förarbetena till lagstiftningen återfinns i huvudsak i Lovforslag L 35 Folketinget 2001–02 Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.), Lovforslag nr. L 217 Folketinget 2005–06, Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorism mv.) og Lovforslag L 187 Folketinget 2015–16 Forslag til Lov om ændring af straffeloven og om ophævelse af Lov, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter (Væbnede konflikter i udlandet m.v.).

stycket transporterar vapen eller explosiva ämnen (114 § andra stycket) eller hotar med att begå ett terroristbrott (114 § tredje stycket).

I 114 a § finns en bestämmelse om andra terroristhandlingar. Bestämmelsen är i grunden en straffskärpningsregel och infördes tillsammans med andra bestämmelser om bl.a. värvning och rekrytering för att genomföra Europarådets terrorismkonvention i dansk rätt. De handlingar som omfattas är också avsedda att motsvara brotten i de FN-konventioner som ingår i bilagan till terrorismkonventionen.² Bestämmelsen är på samma sätt som motsvarande reglering i svensk rätt (särskilt allvarlig brottslighet) relativt omfattande och innefattar hänvisningar till såväl nationella straffbud som FN-konventionerna. Till exempel omfattas mord och allmänfarlig ödeläggelse i de fall gärningen också utgör brott enligt diplomatskyddskonventionen eller gisslankonventionen.

Finansiering, rekrytering, utbildning, främjande och resa

Enligt bestämmelsen om finansiering av terrorism i 114 b § är det straffbart att – direkt eller indirekt – ge ekonomiskt stöd till, skaffa eller samla in medel till eller ställa pengar, annan egendom eller finansiella tjänster eller liknande till förfogande för en person, en grupp eller en sammanslutning som begår eller avser att begå terroristbrott (114 §) eller andra terroristhandlingar (114 a §). Straffet för brott mot bestämmelsen är fängelse i högst tio år.

Förbudet mot rekrytering/värvning i 114 c § kriminaliserar att rekrytera en person till att begå eller främja terroristbrott, andra terroristhandlingar eller finansiering av terrorism. Det är vidare straffbart att rekrytera någon till en grupp eller sammanslutning i syfte att främja att gruppen eller sammanslutningen begår terroristbrott eller andra terroristhandlingar. Slutligen straffbeläggs även att låta sig bli rekryterad för att begå sådana brott.

Genom bestämmelserna i 114 d § straffbeläggs utbildning/träning. Det är enligt den regleringen straffbart att träna, instruera eller på annat sätt undervisa en person i att begå eller främja terroristbrott, andra terroristhandlingar eller finansiering av terrorism med vetskap om att personen har för avsikt att använda färdigheterna för dessa

² L 217 Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorism mv.) s. 34.

ändamål. Det är även straffbart att låta sig tränas, instrueras eller på annat sätt undervisas för att begå terroristbrott eller andra terroristhandlingar. Det finns i dansk rätt också ett särskilt straffansvar (114 e §) som omfattar den som i övrigt främjar verksamheten hos en person, en grupp eller en sammanslutning som begår eller har för avsikt att begå handlingar som omfattas av 114–114 d §§. Det är också straffbelagt med upp till sex års fängelse att från en grupp eller sammanslutning som begår terroristbrott eller andra terroristhandlingar motta ekonomiskt stöd för att etablera eller driva en institution, ett företag eller annan liknande verksamhet i Danmark (114 i §).

Straffet för rekrytering och utbildning till terroristbrott eller andra terroristhandlingar är fängelse i högst tio år. Vid särskilt försvårande omständigheter uppgår straffskalan till fängelse i sexton år. Beträffande rekrytering och utbildning avseende finansiering av terrorism är straffskalan fängelse i högst sex år. Samma straffskala gäller den som låter sig rekryteras eller utbildas till att begå terroristbrott eller andra terroristhandlingar liksom den som främjar verksamheten hos en person, en grupp eller en sammanslutning som avses i 114 e §. Om den som låter sig rekryteras ansluter sig till en väpnad styrka uppgår straffskalan till fängelse i tio år eller, vid särskilt försvårande omständigheter, sexton år. Som en sådan särskilt försvårande omständighet anges att personen deltagit i stridshandlingar. Samma sak gäller den som i övrigt främjar verksamheten hos en person, en grupp eller en sammanslutning som avses i 114 e §.

I 15 kap. strafflagen, som innehåller bestämmelser om brott mot allmän ordning, finns ett särskilt straffansvar för den som offentligt uttrycker gillande av brott som omfattas av 13 kapitlet, dvs. bl.a. terroristbrott (136 §). Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet har begåtts som en del i en religiös utbildning är straffet fängelse i högst tre år.

Det finns i dansk rätt ingen särskild reglering om resa i terrorismsyfte. Däremot är det straffbart för danska medborgare eller personer med hemvist i Danmark att utan tillstånd resa in i eller uppehålla sig i ett område där en grupp eller sammanslutningar som begår bl.a. terroristbrott, är part i en väpnad konflikt (114 j). Beslut om vilka områden som omfattas av bestämmelsen fattas av justitieministern. Straffet är fängelse i högst sex år.

Praxis

- Den 4 april 2008 meddelade Høyesteret dom i ett mål mot tre män för försök till terroristbrott bestående i att de vidtagit förberedelser för att kunna framställa en eller flera bomber avsedda att användas för attentat mot bl.a. Folketinget och allmänna platser i Köpenhamn.³ Det uttalades att attentaten allvarligt hade kunnat skada Danmark och att avsikten var att allvarligt skrämja befolkningen, otillbörligen tvinga danska eller utländska offentliga myndigheter att företa eller underlåta att företa en handling eller destabilisera eller förstöra ett lands grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer. Straffet för två av männen bestämdes till tolv års fängelse. Den tredje mannen dömdes till fem års fängelse.
- Den 2 maj 2012 fastställde Høyesteret domen mot en 29-årig man på tio års fängelse för försök till terroristbrott genom försök till mord av tecknarna av de s.k. Muhammedbilderna som publicerades i den danska tidningen Jyllands-Posten i september 2005. I byrettens dom uttalades att avsikten med gärningen var att allvarligt skrämja befolkningen och att destabilisera eller förstöra Danmarks grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer. Handlingen ansågs också vara sådan att den var ägnad att allvarligt kunna skada Danmark som land. Vid denna bedömning hänvisade byretten bl.a. till innehållet i det rådsuttalande som gjordes i samband med antagandet av terrorismrambeslutet om terrorism som angrepp på demokratin och de grundläggande fri- och rättigheterna. Høyesteret instämde i att gärningen var att bedöma som försök till terroristbrott på de grunder som byretten anfört och tillade för egen del att angreppet utgjorde ett försök att begränsa yttrandefriheten och hindra den offentliga debatten.
- Den 4 juni 2012 dömde byretten i Glostrup fyra män till tolv års fängelse för försök till terroristbrott genom bl.a. mord bestående i att de planerat ett attentat mot Jyllands-Posten (se ovan). Tre av männen hade färdats i en bil från Stockholm till Köpenhamn där

³ Den danska straffrättens reglering om straffansvar för försök till brott innefattar även handlingar som i Sverige hade betraktats som förberedelse till brott. Således straffas i dansk rätt alla handlingar som syftar till att utföra eller främja brott, när brottet inte fullbordas, som försök till brott (21 § straffeloven).

de inkvarterats hos en fjärde man. I bilen och i lägenheten påträffades en stor mängd vapen och ammunition. Männen hade varit föremål för hemlig avlyssning när de samtalat om attentatsplanerna.

- Den 14 november 2017 meddelade Høyesteret dom i ett mål mot en 25-årig man för att vid två tillfällen ha låtit sig rekryteras till Daesh, för försök till finansiering av Daesh och för att offentligt ha uttryckt gillande för terroristbrott. Mannen hade under år 2013 låtit sig rekryteras som stridande för Daesh. Mannen hade även under år 2015 låtit sig rekryteras till Daesh men hade gripits av polis före utresan till Syrien. Vidare hade mannen försökt finansiera organisationen med 20 000 danska kronor och offentligt uttryckt gillande för terrorhandlingarna i Köpenhamn år 2015. Straffet bestämdes till fängelse i sex år. Mannen, som var medborgare i både Danmark och Turkiet, fräntogs sitt danska medborgarskap och utvisades på livstid.
- Den 24 november 2017 meddelade Østre Landsret dom i ett mål mot en 17-årig kvinna för försök till terroristbrott genom bl.a. mord bestående i att hon av extremistiska skäl försökt utöva terrorism genom att spränga egentillverkade bomber på två skolor. Av olika skäl fullbordades inte brotten. I underrättens dom uttalades att bombattentat mot skolor av den karaktär som planerades är ägnade att allvarligt skrämja befolkningen och medföra förstörelse och destabilisering av grundläggande samhällsliga strukturer. Gärningarna var därför att bedöma som försök till terroristbrott. Straffet bestämdes av landsreten till fängelse i åtta år.

5.3 Finland

Allmänt

Den finska straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism återfinns i 34 a kap. strafflagen. Regleringen infördes 2002 för att genomföra EU:s terrorismrambeslut och FN:s finansieringskonvention och innehöll bl.a. bestämmelser om brott som begåtts i terroristiskt syfte, förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte, ledande av terroristgrupp, främjande av en terroristgrupps verksamhet och finansiering av terrorism.

Lagstiftningen har efterhand kompletterats med ytterligare bestämmelser om brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte, meddelande av utbildning för ett terroristbrott, deltagande i utbildning för ett terroristbrott, rekrytering för ett terroristbrott och finansiering av terroristgrupp, resa i syfte att begå ett terroristbrott och främjande av en sådan resa. Utöver den nämnda regleringen finns även bestämmelser om definitioner, åtalsrätt och straffansvar för juridiska personer.⁴ Av bestämmelsen om åtalsrätt följer att beslut om åtal för de brott som ingår i 34 a kap. strafflagen fattas av riksåklagaren.

Brott som begåtts i terroristiskt syfte

I 34 a kap. 1 § strafflagen som handlar om brott som begåtts i terroristiskt syfte anges flera brott för vilka straffskalan höjs om de har begåtts i terroristiskt syfte.⁵ Brottförteckningen ska motsvara förteckningen i EU:s terrorismdirektiv⁶ och omfattar bl.a. olaga hot och straffbar användning av kärnenergi (punkt 1), uppsåtligt framkallande av fara, brott mot bestämmelserna om farliga föremål och offentlig uppmaning till brott (punkt 2), grov skadegörelse (punkt 3), grov dataskadegörelse eller grov systemstörning (punkt 4), brott mot förbudet mot kemiska vapen och uppsåtlig grov miljöförstöring (punkt 5), grov misshandel, grov människhandel, tagande av gisslan, grovt sabotage, kärnladdningsbrott och kapning (punkt 6), dråp (punkt 7) samt mord. Straffskalorna är olika för de brott som omfattas av regleringen. För grovt sabotage som begås i terroristiskt syfte är straffskalan fängelse i minst två år och högst tolv år, medan straffskalan för mord i terroristiskt syfte är fängelse på livstid.

För att en gärning ska kunna bedömas som brott som begås i terroristiskt syfte krävs att gärningspersonen haft ett sådant syfte med gärningen och att – med undantag för om gärningen utgörs av mord – den är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. En gärningsperson har haft ett terroristiskt syfte om avsikten varit att

⁴ Förarbetena till lagstiftningen återfinns i propositionerna RP 43/2002 rd, RP 188/2002 rd, RP 81/2007 rd, RP 18/2014 rd, RP 93/2016 rd och RP 30/2018 rd.

⁵ Bestämmelsen om brott i terroristiskt syfte är inte en egen brottstyp och innebär inte att det har införts ett terroristbrott i finsk rätt. I förarbetena till lagstiftningen uttalas att EU:s terrorismrambeslut inte kräver detta (se RP 188/2002 rd s. 32).

⁶ RP 188/2002 rd s. 16 och RP 30/2018.

- injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,
- obehörigen tvinga regeringen eller någon annan myndighet i en stat eller en internationell organisation att göra, tåla eller underlåta att göra något,
- obehörigen upphäva eller ändra en stats konstitution eller allvarligt destabilisera en stats rättsordning eller tillfoga statsekonomi eller de grundläggande samhällsstrukturerna i en stat synnerligen stor skada, eller
- tillfoga en internationell organisations ekonomi eller de övriga grundläggande strukturerna i en sådan organisation synnerligen stor skada (6 §).

Det finns en särskild bestämmelse om brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte (1 a §). Finsk rätt innehåller också en särskild reglering om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte (2 §) som omfattar den som i avsikt att begå ett brott som begåtts i terroristiskt syfte (1 eller 1 a §) bl.a. med någon annan kommer överens om att begå ett sådant brott (punkt 1), tillverkar, innehar eller använder explosiva varor, kemiska eller biologiska vapen, skjutvapen eller farliga föremål eller ämnen (punkt 2), eller skaffar anordningar, ämnen, formler eller ritningar som behövs för att tillverka en kärnladdning eller ett kemiskt eller biologiskt vapen (punkt 3).

Terroristgrupp

Den finska lagstiftningen innehåller två särskilda straffbestämmelser om terroristgrupper; ledande av terroristgrupp (3 §) och främjande av en terroristgrupps verksamhet (4 §). Av 6 § följer att med terroristgrupp avses en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott som begåtts i terroristiskt syfte enligt 1 eller 1 a §.

Enligt förbudet mot ledande av terroristgrupp ska den som leder en sådan grupp i vars verksamhet det har begåtts brott i terroristiskt syfte eller ett försök till ett sådant brott eller förberedelse till ett brott i terroristiskt syfte dömas för ledande av terroristgrupp till fängelse i lägst två och högst tolv år.

Regleringen om främjande av en terroristgrupps verksamhet omfattar den med avsikt eller vetskap om att han eller hon främjar en terroristgrupps brottsliga verksamhet bl.a. utrustar eller försöker utrusta en terroristgrupp med explosiva varor eller vapen (punkt 1), skaffar eller försöka skaffa lokaler, fordon eller andra hjälpmedel (punkt 2), skaffar eller försöka skaffa, förmedla eller överlåta information som, om den kommer till terroristgruppens kännedom, är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation (punkt 3), eller att ta hand om en terroristgrupps viktiga ekonomiska angelägenheter (punkt 4). Straffet är fängelse i lägst fyra månader och högst åtta år.

Utbildning och rekrytering

I samband med tillträdet till Europarådets terrorismkonvention infördes i 34 a kap. strafflagen en särskild straffbestämmelse om meddelande av utbildning för ett terroristbrott. Däremot infördes inte något förbud mot offentlig uppmaning till terroristbrott eftersom den allmänna bestämmelsen i strafflagen om offentlig uppmaning till brott även avsåg terroristbrott.⁷

Enligt 34 a kap. 4 a § strafflagen är det straffbart som meddelande av utbildning för ett terroristbrott att i avsikt att främja brott i terroristiskt syfte (1 §), brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte (1 a §) eller förberedelse till sådan brottslighet (2 §), eller med vetskap om att man främjar sådan brottslighet, ordna, försöka ordna eller meddela utbildning i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, skadliga eller farliga substanser, eller på något annat motsvarande sätt ordna, försöka ordna eller meddela utbildning.

Det är också straffbart enligt 4 b § att utbilda sig (dvs. även självutbildning) i avsikt att begå ett brott som begåtts i terroristiskt syfte (1 eller 1 a §) eller förberedelse till sådan brottslighet (2 §) liksom att rekrytera någon för ett terroristbrott (4 c §). Den sistnämnda bestämmelsen gör det straffbart att i avsikt att främja brott i terroristiskt syfte (1 §), brott avseende radiologiska vapen som begåtts i terroristiskt syfte (1 a §) eller förberedelse till sådan brottslighet (2 §)

⁷ RP 81/2007 rd s. 9 f. Däremot fogades offentliga uppmaning till brott till de brott som tas upp i 1 §, brott som begåtts i terroristiskt syfte, se RP 81/2007 rd s. 13).

grunda eller organisera en terroristgrupp eller annars värva personer för att begå sådan brottslighet. Straffet för meddelande av utbildning och rekrytering är fängelse i lägst fyra månader och högst åtta år. För deltagande i utbildning är straffet böter eller fängelse i högst tre år.

I 5 b § finns reglerat ett särskilt straffansvar för resa i syfte att begå ett brott som avses 1–4 c, 5 eller 5 a §, dvs. bl.a. brott som begåtts i terroristiskt syfte, utbildning, rekrytering och finansiering av terrorism. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen om resa infördes för att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).⁸ I 5 c § finns en bestämmelse som gör det straffbart att främja en resa i syfte att begå terroristbrott. Den regleringen infördes för att genomföra terrorismdirektivet.⁹

Finansiering av terrorism

En reglering om finansiering av terrorism infördes i finsk rätt i samband med tillträdet till FN:s finansieringskonvention. Enligt 34 a kap. 5 § strafflagen är det straffbart att finansiera dels vissa i bestämmelsen uppräknade brott som är avsedda att motsvara brotten i konventionerna i bilagan till finansieringskonventionen (första stycket)¹⁰, dels brott enligt 34 a kap. 1–4, 4 a–4 c, 5 b eller 5 c §, dvs. bl.a. brott i terroristiskt syfte, främjande av en terroristgrupps verksamhet samt utbildning, rekrytering och resa (andra stycket).

Enligt 34 a kap. 5 § första stycket är det således straffbart att finansiera

- tagande av gisslan eller kapning,
- sabotage, grovt sabotage eller förberedelse till allmänfarligt brott, när de ska anses som sådana brott som avses terroristbombningskonventionen,

⁸ RP 93/2016 rd.

⁹ RP 30/2018 rd. a. 44 f.

¹⁰ Som skäl för denna lagstiftningsteknik – att hänvisa till brott enligt finska straffbestämmelser när de även är sådana brott som avses i de utpekade konventionerna – har anförts att man vill undvika en hänvisningsteknik betecknande för s.k. straffbestämmelser in blanco samtidigt som det straffbara beteendet begränsas till sådana gärningar som avses i konventionen (se RP 43/2002 rd s. 25 f och RP 188/2002 s. 54 f.).

- sabotage, trafiksabotage, grovt sabotage eller förberedelse till allmänfarligt brott, när de ska anses som sådana brott som avses i Montrealkonventionen, tilläggsprotokollet till Montrealkonventionen, SUA-konventionen eller plattformsprotokollet,
- kärnladdningsbrott, äventyrande av andras hälsa, grovt äventyrande av andras hälsa, straffbar användning av kärnenergi eller en annan straffbar gärning som riktar sig mot ett kärnämne eller som utförs med hjälp av ett kärnämne, när de ska anses som sådana brott som avses i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne, eller
- mord, dråp, dråp under förmildrande omständigheter, grov misshandel, frihetsberövande, grovt frihetsberövande, grov människohandel, tagande av gisslan eller grovt brott mot offentlig frid eller hot om dem, när gärningen riktar sig mot en person som avses i diplomatskyddskonventionen.

Straffet för finansiering av terrorism är fängelse i minst fyra månader och högst åtta år.

Enligt 5 a § är det också straffbart att finansiera en terroristgrupp med vetskap om gruppens karaktär som terroristgrupp. Straffet är böter eller fängelse i högst tre år.

Praxis

- Egentliga Finlands tingsrätt dömde den 15 juni 2018 en man till livstids fängelse för två mord och åtta försök till mord, samtliga begångna i terroristiskt syfte, i centrala Åbo i augusti 2017. Brotten hade begåtts med kniv under kort sammanhängande och mannen fortsatte med sitt dåd tills en polispatrull stoppade honom. Enligt tingsrätten hade mannen beslutat att genomföra ett brott enligt det sätt som terroristorganisationen Daesh förespråkar och lyfte bl.a. fram ett videomanifest som mannen hade spelat in strax före dådet. Manifestet visade enligt rätten att mannen ville koppla ihop sina gärningar med terrordåd som gjorts Daesh namn. Med tanke på hur många och våldsamma brotten var det enligt tingsrätten motiverat att anse att dådet injagade allvarlig fruktan i befolkningen.

5.4 Norge

Allmänt

Bestämmelser om straffansvar för terroristhandlingar och terrorismfinansiering infördes i norsk rätt 2002 i huvudsak för att uppfylla kraven i FN:s finansieringskonvention. Lagstiftningen har efterhand kompletterats med flera bestämmelser och i den nya norska strafflagen, straffeloven, som trädde i kraft den 1 oktober 2015 återfinns regleringen om straffansvar för terroristhandlingar och terrorismrelaterade handlingar i kapitel 18.¹¹

Regleringen innehåller bestämmelser om straffansvar för terroristhandlingar (131 §) och grova terroristhandlingar (132 §). Vidare finns det särskilda bestämmelser om straffansvar för terroristförbindelser (133 §), hot om terroristhandlingar (134 §), terroristfinansiering (135 §) uppmaning, rekrytering och utbildning till terroristhandlingar (136 §), deltagande i en terroristorganisation (136 a §), resa i terroristens syfte (136 b §) och medverkan till undkommande av straff för terroristhandlingar (137 §). I samma kapitel finns också särskilda bestämmelser om straffansvar för terroristbombning (138 §), kapning av luftfartyg och fartyg (139 §), ingrepp i en säker drift av luftfartyg och fartyg (140 §), utsläpp av farliga ämnen från fartyg (141 §), farligt användande av luftfartyg och fartyg (141 b §), olovlig befattning med farliga material (142 §), gisslantagning i terroristens syfte (143 §), angrepp på en internationellt skyddad person (144 §), deltagande i militär verksamhet i väpnad konflikt utomlands (145 §) och rekrytering till militär verksamhet (146 §).

Enligt de allmänna bestämmelserna om straffansvar i kapitel 3 i strafflagen omfattar en straffbestämmelse även den som medverkar till en gärning (15 §). Även försök är straffbart beträffande gärningar som kan medföra fängelse i minst ett år. För försök straffas den som

¹¹ Förarbetena till lagstiftningen återfinns i huvudsak i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FN's sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001), Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlingar, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet), Prop. 131 L (2012–2013) Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.), Prop. 44 L (2015–2016) Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.) och Prop. 100 L (2018–2019) Endringer i straffeloven mv. (terrorelaterede folkerettslige forpliktelser m.m.).

med uppsåt att fullborda ett brott företar en handling som leder direkt mot utförandet (16 §). Huvudregeln enligt norsk rätt är att förberedelse till ett brott inte är straffbart.¹²

Terroristbrott

Med terroristhandling (terrorhandlingar) enligt 131 § avses handlingar i samma kapitel 138–141, 142 första stycket, 143 och 144 §§ samt brotten angrepp mot infrastrukturen, allmänfarlig smittspridning, allmänfarlig förgiftning, allvarlig miljökriminalitet, grovt frihetsberövande, människohandel, grov misshandel, mord och framkallande av fara för allmänheten om gärningarna har begåtts med terrorismsyfte.¹³ Med terrorismsyfte avses att

- allvarligt störa en funktion av grundläggande betydelse i samhället, som till exempel lagstiftande, verkställande eller dömande myndighet, energiförsörjning, säker försörjning av mat eller vatten, bank- och penningväsende eller hälsovård,
- skapa allvarlig fruktan hos en befolkning, eller
- otillbörligen tvinga offentliga myndigheter eller en mellanstatlig organisation att göra, tolerera eller avstå från att göra något av väsentlig betydelse för landet eller organisationen, eller för ett annat land eller en mellanstatlig organisation.

Beträffande terroristhandlingar finns en särskild bestämmelse om straffansvar för försök som omfattar den som med uppsåt att begå terroristhandlingar vidtar åtgärder som underlättar och pekar mot ett genomförande av brottet (131 § tredje stycket).

Straffet för terroristbrott är fängelse i högst 21 år eller om brottet är grovt 30 år (132 §).

¹² Beträffande terroristhandlingar finns en särskild bestämmelse om straffansvar för försök som omfattar den som med uppsåt att begå terroristhandlingar vidtar åtgärder som underlättar och pekar mot ett genomförande av brottet (131 § tredje stycket).

¹³ För att en gärning ska kunna betraktas som en terroristhandling krävs därutöver inte att den kan medföra en viss skada för en stat eller en mellanfolklig organisation. I förarbetena uttalas att ett sådant objektivi rekvisit är vanskligt rättsligt och bevismässigt eftersom det främst är av säkerhetspolitisk karaktär. Det finns inte heller något stort behov av en sådan avgränsning i norsk lagstiftning eftersom definitionen av terrorismhandling i norsk rätt är mer inskränkt än t.ex. i EU:s terrorismrambeslut, t.ex. omfattas inte ödeläggelse av egendom eller hot om terroristhandlingar (se Ot.prp. nr.8 (2007–2008) s. 179).

Den norska lagstiftningen innehåller också särskilda förbud mot terroristförbindelser (133 §) och hot om terroristhandlingar (134 §). Enligt bestämmelsen om terroristförbindelser är det straffbart att planlägga eller förbereda en terroristhandling eller sådana brott som avses i 138–144 §§ genom att ingå en överenskommelse om att begå en sådan handling med någon annan. Straffet för de flesta fall av terroristförbindelser och hot om terroristhandlingar är fängelse i högst 10 år.

Finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa

Förbud mot finansiering av terrorism infördes i norsk rätt för att genomföra FN:s finansieringskonvention. Enligt bestämmelsen om terroristfinansiering (135 §) är det bl.a. straffbart att finansiera utförandet av en terroristhandling som avses i 131 §, ett hot om terroristhandlingar enligt 134 §, en resa i terroristis syfte enligt 136 b §, sådana handlingar som avses i 137–144 §§, eller en person eller grupp som har till syfte att begå handlingar som avses i 131 §, 134 §, 136 b § eller 137–144 §§ när personen eller gruppen med olagliga medel har vidtagit åtgärder för att förverkliga syftet. Det är också straffbart att ställa banktjänster eller andra finansiella tjänster till förfogande för sådana personer. Straffet för terroristfinansiering är fängelse i högst tio år.

I 136 § finns en bestämmelse om offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristhandlingar. Enligt den är det straffbart med fängelse i högst sex år att

- offentligt uppmana någon att genomföra en terroristhandling enligt 131 §, ett hot om terroristhandlingar enligt 134 §, terroristfinansiering enligt 135 § eller sådana handlingar som avses i 137–144 §§,
- rekrytera någon till att begå sådana handlingar,
- utbilda i metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för att utföra eller bidra till utförandet av sådana handlingar om avsikten är att färdigheterna ska användas för detta, och

- själv utbilda sig i metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att utföra eller bidra till utförandet av sådana handlingar om avsikten är att färdigheterna ska användas för detta eller med insikt om att utbildningen ges med det syftet.

Ett förbud mot resa i terroristysfte finns i 136 b §. Enligt den bestämmelsen är det straffbart med fängelse i högst sex år att resa till ett annat land med avsikt att begå, planera eller förbereda en handling som avses i 131, 134, 135, 136 eller 137–144 §§.

Deltagande i en terroristorganisation och i en väpnad konflikt

I den norska lagstiftningen finns en särskild straffbestämmelse om deltagande m.m. i en terroristorganisation (136 a §). Enligt bestämmelsen är det straffbart att bilda, delta i, rekrytera medlemmar till eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terroristorganisation, när organisationen med olagliga medel har vidtagit åtgärder för att förverkliga sitt syfte. Straffet för brott mot den bestämmelsen är fängelse i högst sex år. Medverkan till deltagande i en terroristorganisation är inte straffbart.

I strafflagens kapitel om terrorism har det också införts straffbestämmelser som omfattar den som rättsstridigt deltar i militär verksamhet i en väpnad konflikt utomlands (145 §). Straffet för brott mot den bestämmelsen är fängelse i högst sex år. För brottet finns en särskild reglering om försök som bl.a. omfattar den som påbörjar en resa till det område där konflikten pågår (145 § andra stycket). Det är också straffbart med högst tre års fängelse att rekrytera någon till att delta i militär verksamhet på sätt som avses i 145 § (146 §).

Särskilda straffbestämmelser

I 138–144 §§ finns särskilda straffbestämmelser om terrorismbombning, kapning av luftfartyg och fartyg m.m., ingrepp i en säker drift av luftfartyg och fartyg m.m., utsläpp av farliga ämnen från fartyg m.m., farligt användande av luftfartyg och fartyg, olovlig befattnings med farliga material m.m., gisslantagning i terrorismsyfte och angrepp på en internationellt skyddad person. Bestämmelserna genomför internationella förpliktelser om kriminalisering i olika FN-konventioner

på terrorismområdet, t.ex. terroristbombningskonventionen, gisslankonventionen och diplomatskyddskonventionen. Regleringen infördes i huvudsak när lagstiftningen mot terrorism reviderades i samband med framtagande av den nya strafflagen. Tidigare hade dessa konventioner i huvudsak genomförts genom hänvisningar till olika straffbestämmelser på andra ställen i strafflagen. Som skäl för den valda lagstiftningstekniken anfördes bl.a. att införandet av särskilda straffbestämmelser bidrar till ett lojalt och tydligt genomförande av konventionsåtagandena samtidigt som lagstiftningen blir mer systematisk och översiktlig.¹⁴

Praxis

- Den 24 augusti 2012 dömde Oslo tingsrett en man till 21 års förvaring¹⁵ för att ha begått en terroristhandling genom att han dels mördat åtta personer och skadat nio genom att spränga en bomb i regeringskvarteren i Oslo, dels samma dag med skjutvapen mördat 69 personer och skadat ytterligare 33 på ett politiskt ungdomsläger på ön Utøya. Tingsrätten fann att brotten begåtts med syfte att allvarligt störa en funktion av grundläggande betydelse i samhället (sprängningen) och skapa allvarlig fruktan hos en befolkning (sprängningen och morderna med skjutvapen). Brotten var därför att bedöma som en terroristhandling.
- Den 11 juli 2015 dömde Oslo tingrett en man till fängelse i åtta år för att ha planlagt eller förberett en terrorhandling genom att ingå terrorförbund med personer knutna till Daesh och/eller Jabhat al-Nusra, samt för deltagande i en terrororganisation.
- Den 28 juni 2016 dömde Høyesterett en man född 1986 till fängelse i fyra år och sex månader för deltagande i en terrororganisation och för försök till att bidra med ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terrororganisation. En man född 1984 dömdes till fängelse i fyra år och tre månader för deltagande i en terrororganisation. En man född 1989 dömdes till fängelse i sju månader för försök till att bidra med ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terrororganisation.

¹⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 168 f. och 179 f.

¹⁵ Denna tid kan sedan förlängas av domstolen med fem i år i taget på begäran av åklagare (43 § straffeloven).

- Den 4 april 2017 dömde Oslo tingrett en man född 1997 till fängelse i två år och tio månader för försök till deltagande i terrororganisationen Daesh. En man född 1985 dömdes till fängelse i nio år för deltagande i terrororganisationen Daesh, för ekonomiskt och materiellt stöd till Daesh innefattande olika former av bistånd till kända ”fremmedkrigere” samt rekrytering av mannen född 1997. Domen mot mannen född 1985 överklagades till lagmannsretten som fastställde det av tingretten utdömda straffet på fängelse i nio år.
- Den 5 april 2017 dömde Borgarting Lagmannsrett en man född 1992 till fängelse i sju år och sex månader för att ha ingått terrorförbund med Daesh och för deltagande i en terrororganisation. En man född 1970 frikändes från åtalet om att ha ingått terrorförbund men dömdes för deltagande i Daesh till fängelse i fyra år.
- Den 26 november 2018 dömde Borgarting Lagmannsrett en man född 1979 för ingående av terrorförbund och deltagande i Daesh till fängelse i sex år och sex månader.
- Den 13 augusti 2018 dömde Borgarting Lagmannsrett en man född 1983 för ingående av terrorförbund och deltagande i Daesh till fängelse i sju år och tre månader.

5.5 Belgien

Den straffrättsliga terrorismregleringen i Belgien återfinns i artiklarna 137–141ter i avdelning 1ter i den belgiska strafflagen, Code pénal. Under 2016–2018 har 301 personer dömts för terroristbrottslighet i Belgien.¹⁶

För att en gärning ska betraktas som terroristbrott enligt belgisk rätt krävs enligt artikel 137 att den till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och att den begås med uppsåt att

- injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,
- otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller

¹⁶ European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol (2019).

- allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

De gärningar som under dessa förutsättningar kan betraktas som terroristbrott är t.ex. mord, tagande av gisslan, kapning av luftfartyg och andra transportmedel, allmänfarlig ödeläggelse och innehav av nukleära, biologiska eller kemiska vapen. De finns en särskild bestämmelse om förberedelse till terroristbrott (artikel 140septies). För det fall en gärning är att betrakta som terroristbrott eller förberedelse till terroristbrott ersätts den annars för gärningen tillämpliga straffskalan med en skärpt straffskala (artiklarna 138 och 140septies).

Det är enligt belgisk rätt straffbart att delta i eller finansiera en terroristgrupps verksamhet när gärningsmannen insett eller bort inse att stödet skulle kunna bidra till ett brott av terroristgruppen (artikel 140). Det är också straffbart att leda en terroristgrupp (artikel 140). Med en terroristgrupp avses en strukturerad grupp bestående av fler än två personer som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott enligt artikel 137 (artikel 139).¹⁷

Det finns också särskilda straffbestämmelser om offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning, resa och finansiering avseende terroristbrott (artiklarna 140bis–140sexies och artikel 141). Straffbestämmelsen beträffande resa omfattar även resor i avsikt att delta i en terroristgrupps verksamhet eller ge eller ta emot utbildning. Bestämmelsen om finansiering av terrorism omfattar finansiering av alla de brott som omfattas av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen samt av sådana personer som begår eller avser att begå terroristbrott.

Avdelningen om terroristbrott i den belgiska strafflagstiftningen ska inte tillämpas på väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt på sätt som regleras i den internationella humanitära rätten och inte heller på en stats militära styrkor när de utövar sina officiella uppgifter (artikel 141bis). Det finns också en bestämmelse om att inget i lagstiftningen ska tolkas som att det begränsar eller hindrar de grundläggande rättigheterna eller friheterna som t.ex. strejkrätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet (artikel 141ter).

¹⁷ I bestämmelsen om terroristgrupp finns ett uttryckligt undantag för sådana grupper vars syfte enbart är av bl.a. politisk, facklig eller religiös natur.

5.6 Frankrike

Den franska strafflagen, Code pénal, innehåller en särskild avdelning med bestämmelser om terrorism (artiklarna 421-1 till 421-7). Under 2016–2018 har 327 personer dömts för terroristbrottslighet i Frankrike.¹⁸

Det finns flera bestämmelser om olika former av terroristhandlingar (actes de terrorisme) i den franska strafflagen. I artikel 421-1 räknas ett antal gärningar upp som kan utgöra en terroristhandling om de begås med syfte att allvarligt störa den allmänna ordningen genom hot eller terror. De gärningar som under dessa förutsättningar kan betraktas som en terroristhandling är t.ex. mord, misshandel, människorov, kapning av luftfartyg eller andra transportmedel, utpressning, skadegörelse, olika former av hantering av vapen och explosiva ämnen eller penningtvätt. Det utgör också en terroristhandling att i terrorismsyfte sprida ut för människor, djur eller miljöfarliga ämnen i t.ex. luft, livsmedel eller vatten (artikel 421-2).

Att delta i en grupp eller en sammanslutning som har bildats i syfte att förbereda sådana handlingar som avses i artiklarna 421-1 och 421-2 utgör också en terroristhandling (artikel 421-2-1). Det betraktas även som en terroristhandling att på olika sätt hantera egendom (finansiering) med avsikt att egendomen ska användas för att begå andra terroristhandlingar (artikel 421-2-2).¹⁹ Den franska lagstiftningen innehåller också en särskild bestämmelse om förberedelse till terroristhandlingar (artikel 421-2-6).

För det fall en gärning är att betrakta som en terroristhandling enligt artikel 421-1 ersätts den annars för gärningen tillämpliga straffskalan med en skärpt straffskala (artikel 421-3). Övriga terroristhandlingar har egna straffskalor. Fängelsestraffen kombineras också med bötesstraff, t.ex. kan den som deltar i en terroristgrupp dömas till tio års fängelse och 225 000 euro i böter (artikel 421-5). Dessutom ska alla tillgångar hos den som döms för en terroristhandling konfiskeras (artikel 422-6).

Det är enligt fransk rätt straffbart att på olika sätt försöka förmå (rekrytera) en person till att delta i en terroristgrupp eller begå terroristhandlingar enligt artiklarna 421-1 eller 421-2 (artikel 421-2-4).

¹⁸ European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol (2019).

¹⁹ Det är också straffbart för en person som bor tillsammans med en person som gjort sig skyldig till terroristhandlingar att på visst sätt inte kunna redogöra för sina ekonomiska tillgångar (artikel 421-2-3).

Det finns också en särskild straffbestämmelse – med en strängare straffskala – som bl.a. riktar sig mot vårdnadshavare som förmår sina barn att delta i en terroristgrupp eller terroristhandlingar (artikel 421-2-4-1). Det finns också särskilda straffbestämmelser som kriminaliserar uppmaning till eller rättfärdigande av terroristhandlingar. Straffskalan för det brottet skärps om gärningen begåtts via internet (artikel 421-2-5).

5.7 Nederländerna

Den nederländska straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism finns i den allmänna strafflagen, Wetboek van Strafrecht. Under 2016–2018 har 125 personer lagförts för terroristbrottslighet i Nederländerna.²⁰

I lagstiftningen finns definitioner av vad som utgör terroristbrott och terrorismsyfte (artiklarna 83 och 83 a). Med terroristbrott avses

- vissa uppräknade brott mot statens säkerhet och brott mot internationellt skyddade personer, vissa allmänfarliga brott och mord om brottet begåtts i terrorismsyfte,
- vissa uppräknade brott som begåtts i terrorismsyfte och för vilka det finns särskilda straffbestämmelser med en för sådana fall skärpt straffskala, t.ex. misshandel, dråp eller människorov i terrorismsyfte, eller
- deltagande i terroristorganisationer samt stämpling till vissa brott, t.ex. mord, i terroristiskt syfte.

Med terrorismsyfte avses att ha för avsikt injaga fruktan i befolkningen eller en del av befolkningen i ett land, att olagligen tvinga en offentlig myndighet eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta vissa handlingar eller att tolerera vissa handlingar, eller att allvarligt hindra eller förstöra ett lands eller en internationell organisations grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer.

I nederländsk rätt finns en särskild straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation (artikel 140). Med terroristorganisation avses en organisation som har som målsättning att begå terroristbrott. Det finns också särskilda straffbestämmelser om uppmaning

²⁰ European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol (2019).

till terroristbrott (artiklarna 131 och 132) och terrorismutbildning (artikel 134 a).

Det finns också en bestämmelse om finansiering av terrorism (artikel 421). Bestämmelsen omfattar dels finansiering av terroristbrott liksom finansiering av förberedelse eller underlättande av sådan brottslighet, dels finansiering av viss annan brottslighet som begås mot internationellt skyddade personer eller har samband med utförandet av bombattentat.

5.8 Storbritannien

Den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism i Storbritannien återfinns i huvudsak i Terrorism Act 2000 och Terrorism Act 2006. Det finns inget terroristbrott i Storbritannien i den bemärkelsen att det finns en egen brottstyp med den benämningen. Huvudregeln är i stället att individuella terroristhandlingar åtalas enligt de allmänna bestämmelserna om brott, t.ex. för mord.²¹ Det finns däremot en definition av terrorism i lagstiftningen och även flera särskilda brott som tar sikte på terroristhandlingar, t.ex. att tillhöra en terroristorganisation. Under 2016–2018 har 329 personer dömts för terroristbrottslighet i Storbritannien.²²

I Terrorism Act 2000 definieras terrorism som handlingar eller hot om handlingar som inbegriper allvarligt våld mot person eller egendom, medför en allvarlig risk för hälsan eller säkerheten hos hela eller delar av befolkningen eller är avsedda att allvarligt störa eller avbryta ett elektroniskt system. Handlingen ska också vara

- utformad för att påverka regeringen eller en internationell organisation eller för att injaga fruktan i hela eller delar av allmänheten, och
- utföras i syfte att främja ett politiskt, religiöst, rasistiskt eller ideologiskt ändamål (section 1).

Det är i Storbritannien straffbelagt att tillhöra eller förklara att man tillhör en terroristorganisation (section 11). Det är också straffbart att uppmana till stöd för en terroristorganisation eller anordna möten

²¹ Report on the operation in 2010 of the Terrorism Act 2000 and of Part 1 of the Terrorism Act 2006 (2011), Anderson David QC.

²² European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol (2019).

till stöd för en sådan organisation (section 12). Även att bära kläder eller märken som ger anledning till misstanke om att man tillhör en terroristorganisation är kriminaliserat (section 13). Det är, oavsett nivå, straffbart att leda aktiviteterna hos en organisation som deltar i utförandet av terrorismhandlingar (section 56). Med terroristorganisation avses en organisation som är delaktig i terrorism och som därför har förts upp på en särskild lista efter beslut av inrikesministern. En organisation anses vara delaktig i terrorism bl.a. om den begår eller deltar i terrorismhandlingar eller främjar, uppmuntrar till eller på annat sätt är delaktig i terrorism. Med att uppmåna till terrorism avses även otillåtet förhållningssätt av terrorismhandlingar (section 3).²³

Bestämmelser som förbjuder finansiering av terrorism finns i section 15–18. Av dessa följer bl.a. att det är straffbart att finansiera terrorismhandlingar och terroristorganisationer.

I Terrorism Act 2006 finns bestämmelser som kriminaliserar förberedelse till terrorismhandlingar (section 5). Det finns i den lagstiftningen också särskilda straffbestämmelser om konventionsbrott, t.ex. brott mot internationellt skyddade personer, tagande av gisslan, kapning, utveckling av biologiska eller nukleära vapen och terrorismfinansiering (schedule 1). För att en gärning ska betraktas som ett konventionsbrott krävs – med vissa undantag – inget terrorismsyfte.

Direkta eller indirekta uppmaningar till terrorismhandlingar eller konventionsbrott är straffbart (section 1). Med indirekta uppmaningar avses även uttalanden som förhållningssätt sådan brottslighet. Det finns också särskilda straffbestämmelser om terrorismträning (section 6) och att uppehålla sig på en plats där sådan träning ges (section 8). Med terrorismträning avses bl.a. att motta instruktioner eller träning om metoder eller tekniker som kan användas i samband med terrorismhandlingar eller konventionsbrott.

I Terrorism Prevention and Investigation Act 2011 och Counter-Terrorism and Security Act 2015 finns bl.a. bestämmelser om meddelade förbud att lämna Storbritannien och omhändertagande av pass för personer som kan misstänkas avse att delta i terrorismrelaterad verksamhet utomlands.

²³ Den 12 april 2019 var organisationer upptagna på listan över förbjudna organisationer efter beslut av inrikesministern (Home Office, Proscribed terrorist groups or organisations). Listan inkluderar organisationer som företräder såväl islamistisk, separatistisk som politisk extremism. Inrikesministerns beslut kan överklagas till domstol (Terrorism Act 2000 section 4–10).

5.9 Tyskland

I Tyskland finns den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism i den tyska federala strafflagen, Strafgesetzbuch. Under 2016–2018 dömdes 121 personer för terrorismrelaterad brottslighet i Tyskland.²⁴

Det finns inget särskilt terroristbrott i tysk rätt. Enskilda terroristhandlingar åtalas i stället i enlighet med de allmänna bestämmelserna om brott, t.ex. för mord eller brott mot personlig frihet.²⁵ Det finns dock särskilda straffbestämmelser om bl.a. bildande av en terroristorganisation (129 a §). Det är enligt den bestämmelsen straffbart med upp till tio års fängelse att bilda eller delta som medlem i en organisation vars mål eller aktiviteter syftar till att begå mord, dråp, folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, människorov eller tagande av gisslan. Detsamma gäller den som bildar eller deltar i en organisation vars mål eller aktiviteter syftar till att begå t.ex. andra allvarliga brott mot person, sabotage eller vissa allvarliga brott mot miljö eller mot vapenlagstiftningen om syftet med brottsligheten är att

- injaga allvarlig fruktan i en befolkning,
- olagligen tvinga en offentlig myndighet eller en internationell organisation genom användande av våld eller hot om våld, eller
- allvarligt hindra eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i en stat eller i en internationell organisation.

I det sistnämnda fallet krävs också att brottsligheten allvarligt kan skada en stat eller en internationell organisation. Enligt samma bestämmelse är det också förenat med straffansvar att stödja en terroristorganisation eller att rekrytera medlemmar till en sådan organisation.

Tysk rätt innehåller även särskilda straffbestämmelser om allvarliga brott som medför en fara för staten. Med den regleringen avses mord, dråp, människorov eller tagande av gisslan begångna under omständigheter som kan skada en stat eller internationell organisations existens eller säkerhet eller underminera Tysklands konstitutionella principer. Det är straffbart att ge eller motta instruktioner i t.ex. vapenhantering eller sprängmedel i syfte att instruktionerna ska användas för att begå ett allvarligt brott som medför en fara för staten eller resa till en annan stat i syfte att motta sådan utbildning (89 a §). Det

²⁴ European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol (2019).

²⁵ Council of Europe Profiles on Counter-Terrorist Capacity, Germany (2016).

är också straffbart att ta kontakt med en terroristorganisation i syfte att motta instruktioner för att begå allvarliga brott som medför en fara för staten (89 b §), liksom att i skrift, t.ex. på internet, uppmana andra att begå sådan brottslighet (91 b §).

Bestämmelser om finansiering av terrorism finns i 89 c §. Regleringen innebär i huvudsak att det är straffbart att finansiera sådan brottslighet som omfattas av regleringen om terroristorganisationer i 129 a § och sådana resor i terrorismsyfte som avses i 89 a §.

5.10 Sammanfattning

Av redovisningen av utländsk rätt kan följande sammanfattande reflexioner göras:

- Med undantag för Sverige (och Storbritannien som inte har någon allmän strafflag) återfinns den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism i ländernas allmänna strafflagar. Det också bara i Sverige (och i Storbritannien) som den straffrättsliga regleringen är upp-splittrad i flera lagar.
- Sverige, Danmark, Norge, Belgien, Frankrike och Nederländerna har infört ett eller flera (Frankrike och Nederländerna) terroristbrott som en egen brottstyp. Finland, Storbritannien och Tyskland har inte det.
- För att en gärning ska kunna betraktas som terroristbrott/brott i terroristiskt syfte krävs i Sverige, Danmark, Finland och Belgien att gärningen på något (allvarligare) sätt ska kunna skada en stat/ett land eller en internationell organisation. Motsvarande krav finns inte i Norge, Frankrike, Nederländerna eller Storbritannien.
- I Sverige, Danmark, Finland, Norge, Belgien, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien krävs att handlingen begåtts med ett visst terrorismsyfte för att kunna bedömas som terroristbrott/terroristhandling. I Tyskland krävs inte detta i alla situationer.
- I Sverige, Danmark, Finland, Belgien, Nederländerna och Tyskland är de subjektiva rekvisiten (terrorismsyftet) utformat i nära överensstämmelse med EU:s terrorismdirektiv. I Sverige, Danmark, Finland och Belgien är även det objektiva rekvisitet (allvarligt kunna skada en stat) utformat efter direktivet.

- I samtliga undersökta länder med undantag för Storbritannien finns en förteckning över vilka brottsliga gärningar som kan utgöra terroristbrott under förutsättning att vissa kvalificerande rekvisit är uppfylla.
- I samtliga undersökta länder med undantag för Danmark och Sverige finns det straffbestämmelser om deltagande i en terroristorganisation.
- De undersökta nordiska länderna har infört särskilda straffbestämmelser för finansiering, rekrytering, utbildning samt mottagande av utbildning avseende bl.a. terroristbrott. Finland har emellertid inte infört särskilda straffbestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott.
- I de undersökta nordiska länderna med undantag för Finland är straffansvaret för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning inte bara knutet till de nationella bestämmelserna om terroristbrott utan även till brott enligt vissa FN:s konventioner på terrorismområdet (det som i Sverige motsvaras av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet). I Finland är detta enbart fallet med bestämmelsen om finansiering av terrorism. Norge har valt att genomgående implementera FN-konventionerna i särskilda nationella straffbestämmelser. Den norska bestämmelsen om t.ex. offentlig uppmaning hänvisar således enbart till nationella straffbestämmelser.
- Maximistraftet för terroristbrott är detsamma i de undersökta nordiska länderna, fängelse på livstid. Straffskalorna för brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och deltagande i en terroristorganisation är också förhållandevis lika. Danmark har dock i princip genomgående strängare straffskalor, särskilt i de fall brottet har samband med en väpnad konflikt.
- Det är bara Sverige som har gradindelade straffskalor.
- Det är bara Belgien som har bestämmelser om terrorismlagstiftningens förhållande till den internationella humanitära rätten och grundläggande fri- och rättigheter.

6 Behovet av en översyn och allmänna utgångspunkter

6.1 Den straffrättsliga terrorismlagstiftningens skyddsintresse

Terrorism hotar internationell fred och säkerhet, nationell säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter. Terrorism hotar också sådana förhållanden som att samhället ska präglas av öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter och demokratins grundläggande värden. Människor ska tryggt kunna röra sig fritt, delta i sammankomster och uttrycka sina åsikter samt bära religiösa symboler utan rädsla att utsättas för hot eller våld.¹ Av motiven till den straffrättsliga lagstiftningen på området framgår att det inte bara är grunderna för statsskicket och rättsordningen som omfattas av regleringen utan även centrala samhällsfunktioner och försörjningsmöjligheter ska ges skydd i terrorismlagstiftningen, liksom andra viktiga gemensamma intressen, som värnandet av det öppna och säkra samhället.² Vissa mellanstatliga organisationer utgör också ett skyddsintresse, t.ex. FN, FATF, Europarådet och EU.

Terrorism är inte är något nytt fenomen. Våldshandlingar från icke-statliga eller utomparlamentariska grupper har länge använts för att destabilisera samhällen, skapa social oreda och rädsla med det övergripande syftet att påverka samhällsutvecklingen.³ Den definition av terrorism som i lagen om särskild utlänningskontroll föregick hänvisningen till terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott innehöll också ett krav på att den planerade brottsligheten skulle ha politiska syften (se avsnitt 4.2).

¹ Jfr skr. 2014/2015:147 s. 3 och avsnitt 3.3.

² Prop. 2002/03:38 s. 85 f.

³ Jfr skr. 2014/2015:147 s. 3.

Mot ovanstående bakgrund kan saken uttryckas som att den straffrättsliga terrorismlagstiftningen på en allmän nivå ska vara avsedd att skydda grundläggande samhällsintressen från allvarliga angrepp som utförs för att, på ett eller annat sätt, påverka samhällsutvecklingen. Med grundläggande samhällsintressen avses bl.a. grunderna för statskicket och rättsordningen samt även centrala samhällsfunktioner och försörjningsmöjligheter liksom andra viktiga gemensamma intressen som t.ex. värnandet av det öppna och säkra samhället. Även vissa mellanstatliga organisationer ska kunna åtnjuta skydd för deras grundläggande funktioner och struktur.

Den som i *en* betraktas öga kan vara en terrorist kan emellertid i någon annans vara en frihetskämpe involverad i en strid mot en diktatorisk regim som förtrycker folket i ett land. Då EU:s terrorismrambeslut antogs den 13 juni 2002 enades rådet om ett uttalande som bl.a. anförde att rättsakten inte fick tolkas som att de som agerat för att bevara och upprätthålla demokratiska värden, vilket förekom under andra världskriget, skulle anses ha begått terroristhandlingar.⁴ Såväl detta förhållande som gränsdragningen till annan lagstiftning eller andra företeelser, t.ex. situationer där det föreligger en väpnad konflikt och den internationella humanitära rätten är tillämplig, synliggör de spänningar som finns inom regelverket (se vidare avsnitten 7.15 och 7.16).

6.2 Lagstiftningens funktion

Målet för terrorismbekämpningen är bl.a. att förebygga och motverka att personer skaffar sig avsikt och förmåga att genomföra terroristattentat.⁵ Även med ett väl fungerande förebyggande arbete kommer det emellertid att finnas individer och grupper som utvecklar en avsikt att begå attentat. Det kan också handla om personer som utvecklat en sådan avsikt t.ex. efter att ha deltagit i träning avseende terroristbrott utomlands eller som återvänder till Sverige från vissa konfliktområden. I dessa fall måste brottsligheten förhindras. Terroristbrottsligheten rymmer också mer än enbart planering och utförande av attentat. Den kan även ta sig uttryck i exempelvis uppmaningar till terroristhandlingar, insamlande av pengar eller annat stöd till terroristorganisationer, rekrytering för att utföra attentat

⁴ Rådet för rättsliga och inrikes frågor beslut den 13 juni 2002 (EGT L 164, 22.6.2002), protokoll bifogat beslutet.

⁵ Skr. 2014/2015:147 s. 6.

och utbildning i särskilda tekniker för att genomföra attentat. För att i alla delar effektivt kunna förebygga, förhindra och lagföra terroristbrottslighet är det viktigt att åstadkomma en så heltäckande, ändamålsenlig och effektiv straffrättslig lagstiftning som möjligt.

En effektiv terrorismbekämpning kräver emellertid givetvis flera såväl repressiva som förebyggande åtgärder som kan komplettera varandra. Den straffrättsliga regleringen utgör således bara ett av flera andra viktiga verktyg på terrorismbekämpningens område. Av en avgörande betydelse är även de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet och de verktyg de har liksom arbetet med att motverka radikaliserings och rekrytering till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet.

6.3 Behovet av en översyn

I den straffrättsliga lagstiftningen har under lång tid funnits bestämmelser i brottsbalken som kriminaliserar handlingar som kan utgöra terroristbrottslighet. Vid sidan om t.ex. vissa brott i 3 kap. om brott mot liv och hälsa, 4 kap. om brott mot frihet och frid liksom 13 kap. om allmänfarliga brott, infördes med början under 1970-talet ett antal brott i samma balk, exempelvis kapning samt sjö- eller luftfarts-sabotage, som grundas på internationella överenskommelser i FN, vilka ursprungligen tillkommit för att bekämpa olika former av terrorism. Det är en av anledningarna till att behovet av särskilda straffrättsliga bestämmelser om terroristbrott tidigare har ansetts varit begränsat.

Sedan den samordnade attacken med flygplan mot World Trade Centers tvillingtorn, attacken mot Pentagon samt det tredje fallerade försöket som innebar att planet störtade i Pennsylvania, den 11 september 2001 i New York har antalet internationella initiativ för att få till stånd överenskommelser om vad som utgör ett terroristbrott varit betydande. Därefter har ett stort antal större eller mindre attacker ägt rum såväl i Europa som i övriga världen. Den specialstraffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet har tillkommit bl.a. efter dessa händelser och lagen om straff för terroristbrott, rekryteringslagen och finansieringslagen⁶ tillgodoser åtagandena i bl.a. EU:s terrorism-

⁶ I fortsättningen kommer det sammanhållande begreppet den straffrättsliga terrorismlagstiftningen, för enkelhetens skull och om inte annat särskilt anges, att användas som en gemensam beteckning för dessa tre specialstraffrättsliga regelverk, även om det alltså finns ett antal andra nationella brott framför allt i brottsbalken som kan vara tillämpliga i terroristsammanhang. Det är också det begrepp som används i våra direktiv.

direktiv, Europarådets terrorismkonvention och FN:s finansieringskonvention.

Det faktum att den straffrättsliga terrorismlagstiftningen i mycket stor utsträckning grundas på åtaganden som har tagits fram i olika internationella fora, vid varierande tidpunkter och under skilda tider har medfört bl.a. bristande kongruens och olika konkretionsgrad såväl i instrumenten som i den nationella lagstiftningen. Det har också tillkommit flera internationella instrument på terrorismområdet under den tid de relevanta lagarna har varit i kraft och som en konsekvens av bl.a. detta har straffansvaret utvidgats allteftersom. Sammanfattningsvis finns i dag ett komplicerat nationellt regelverk som är uppsplittrat i flera olika lagar, vilket gör att helheten är svår att överblicka. Detta har också under årens lopp och i takt med förändringar i lagstiftningen påpekats av flera remissinstanser samt Lagrådet. Det står sammantaget klart att det finns ett behov av en översyn på området för att på sätt som framhålls i utredningens direktiv åstadkomma en samlad, ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering.

6.4 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden

Ett samlat och förenklat regelverk

Uppsplittningen av den straffrättsliga regleringen på terrorismområdet gör att lagstiftningen brister i överskådlighet. Det kan inte anses råda någon tvekan om att regelverket skulle bli enklare att tillämpa och mer överskådligt om lagstiftningen på området samlades i ett regelverk. Lagstiftningstekniska lösningar på områden där regelverket i sig framstår som svåröverskådligt måste också övervägas. Det gäller terroristbrottets utformning och regleringen om särskilt allvarlig brottslighet men också t.ex. bestämmelserna om finansiering av terrorism. Det handlar framför allt om att försöka åstadkomma ett enklare genomförande av den internationella regleringen och att minska den överlappning som finns. Det internationella regelverket är dock mycket komplext. En särskild svårighet består i att olika överenskommelser innehåller skilda definitioner av vad som utgör terroristbrott. Terroristbrott enligt EU:s terrorismdirektiv motsvaras av terroristbrottet enligt lagen om straff för terroristbrott medan terroristbrott enligt finansieringskonventionen och terrorismkonventionen (som motsva-

raras av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet i rekryterings- respektive finansieringslagen) i stället utgörs av brott som omfattas av ett tiotal utpekade FN-överenskommelser på terrorismområdet, t.ex. den s.k. gisslankonventionen. Brott enligt dessa konventioner kräver generellt inte att gärningen till art, uppsåt eller sammanhang uttryckligen kan hänföras till terrorism, på sätt som föreskrivs i EU:s terrorismdirektiv. Det gäller t.ex. gisslankonventionen som inte uppställer några krav på att gärningen begås med en särskild terrorismavsikt eller kan orsaka allvarlig skada för ett land eller en mellanstatlig organisation.

En heltäckande och ändamålsenlig reglering som är hållbar över tid

Den huvudsakliga avsikten med utredningen är att få till stånd en författningsteknisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet. Föresatsen är således inte att lagstiftningen ska reformeras på så sätt att dess materiella innehåll väsentligt förändras. Utredningens förslag ska emellertid tillgodose nationella behov av en effektiv och ändamålsenlig reglering och behöver inte begränsas till att enbart genomföra de internationella förpliktelserna. Det kan gälla även omfattningen av det straffbara området. Lagstiftningens skyddsintressen motiverar en omfattande kriminalisering som på ett trovärdigt och effektivt sätt inrymmer alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism. Regleringen ska innebära goda möjligheter att i tid kunna förhindra att terroristbrottslighet begås och bestraffa förövare. Kriminaliseringen visar i sig också samhällets avståndstagande i förhållande till såväl planering och förberedelse som utförande av terroristbrott.

Vid utformningen av lagstiftningen ska hänsyn tas till att hotbilden från terrorismen är mångfasetterad och kan förändras över tid. Målen för angrepp och de ideologiska bevekelsegrunderna bakom dem kan variera. Som inte minst den senare tidens händelser med exempelvis utländska terroriststridande visat måste den svenska terrorismlagstiftningen också kunna vara verksam beträffande handlingar som begås utomlands i ett annat sammanhang än det svenska, och då även i länder som inte kan betraktas som demokratiska.

Med all sannolikhet kommer det att tas ytterligare internationella initiativ på området. Detta bör också beaktas vid utformningen av lagstiftningen.

Lagstiftningen ska uppfylla internationella åtaganden

Lagstiftningen ska stå i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden. Ett internationellt samarbete på området är nödvändigt för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna motverka och lagföra terroristbrottslighet. Ett sådant samarbete kan underlättas av en i viss mån harmoniserad lagstiftning. Samtidigt utgör innehållet i de aktuella instrumenten kompromisser mellan ett stort antal stater och de har tagits fram under en längre tid då terrorismen har förändrat skepnad. Överenskommelserna speglar en komplex bild där många länders rättssystem ska bringas samman i en gemensam fåra trots att de nationella straffrättsliga systemen varierar stort. Det bör därför finnas utrymme att hitta lagtekniska lösningar som i högre utsträckning kan följa svensk lagstiftningstradition och teknik så länge som de internationella åtagandena respekteras. Vid övervägandena får i det enskilda fallet prövas om ett genomförande bör leda till en reglering som inte helt utmejslats med de aktuella internationella instrumenten som grund.

Lagstiftningen ska uppfylla grundläggande fri- och rättigheter och motsvara legalitetsprincipens krav

En central förutsättning för bl.a. all terrorismbekämpning är att grundläggande fri- och rättigheter och rättsstatens principer respekteras. Lagstiftaren har vid upprepade tillfällen redovisat den uppfattningen att det inte finns någon konflikt mellan den nuvarande straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är emellertid alltid viktigt att bevaka att kriminaliseringen sker med respekt för dessa rättigheter enligt såväl svensk grundlag som bl.a. Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

En viktig aspekt är också att terrorismlagstiftningen ska uppfylla de krav som legalitetsprincipen ställer på straffrättslig lagstiftning i fråga om tydlighet och förutsebarhet. Viss kritik har tidigare riktats mot lagstiftningen i dessa hänseenden och i utredningens uppdrag ingår att se till att det straffbara området blir så förutsebart och tydligt som möjligt.

Straffskalorna ska spegla brottens allvar

Ett område där behovet av en översyn gör sig gällande är straffskalorna. Ett brotts straffskala ger uttryck för gärningens allvar och förhållande till andra brottstyper. Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Straffansvaret för brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen omfattar handlingar som kan medföra en ökad risk för terroristbrott och straffskalorna för de brotten har i princip varit oförändrade sedan införandet av lagstiftningen. Sedan dess har det skett en utveckling av brottsligheten och det måste säkerställas att straffskalorna i en samlad lagstiftning speglar brottens allvar samtidigt som intresset att upprätthålla proportionalitet och ekvivalens mellan olika brottstyper beaktas.

7 En ny och samlad straffrättslig terrorismlagstiftning

7.1 Inledning

Utredningens uppdrag är, som beskrivits i avsnitt 2.1, att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Inom ramen för det övergripande uppdraget att genomföra en sådan översyn har utredningen i uppdrag att särskilt uppmärksamma frågor om bl.a. terroristbrottets tillämpningsområde, regleringen om särskilt allvarlig brottslighet, undantag från straffansvar, straffskalornas utformning, kvalifikationsgrunder för grova brott, domsrätt, grundläggande förutsättningar för brottens tillämpning och utformningen av lagstiftningen. Den föreslagna regleringen bör enligt direktiven samlas i ett regelverk och kunna stå sig över tid.

Detta kapitel innehåller utredningens överväganden i ovanstående delar tillsammans med de andra frågeställningar och bestämmelser som är förbundna med utformningen av ett nytt och samlat regelverk. Utredningen har funnit det lämpligast att inleda med ett avsnitt som handlar om utformningen av lagstiftningen (avsnitt 7.2), eller närmare bestämt om det bör införas en ny särskild lag eller en ny reglering i brottsbalken. Därefter följer avsnitt som handlar om terroristbrottet (avsnitt 7.3), särskilt allvarlig brottslighet (avsnitt 7.4), begreppet terroristorganisation (avsnitt 7.5), brottet samröre med en terroristorganisation (avsnitt 7.6), brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa (avsnitt 7.7), undantag från straffansvar (avsnitt 7.8), gradindelning och straffskalor (avsnitt 7.9), brottsbeteckningar (avsnitt 7.10), en särskild straffskärpningsgrund (avsnitt 7.11), förverkande (avsnitt 7.12) och penning-

beslag (avsnitt 7.13). Kapitlet avslutas med avsnitt som handlar om förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter (avsnitt 7.14), grundläggande förutsättningar för lagstiftningens tillämpning (avsnitt 7.15), lagstiftningens förhållande till internationell humanitär rätt (avsnitt 7.16) och konkurrens (avsnitt 7.17).

7.2 En ny lag med straffrättsliga bestämmelser mot terrorism

Utredningens förslag: Det ska införas en ny lag som samlat reglerar straffansvar för terroristbrott och vissa andra brott med anknytning till terrorism. Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet upphävs. Den nya lagen ska benämnas terroristbrottslagen. I den ska införas en inledande bestämmelse av upplysande natur angående lagens innehåll.

Utredningens bedömning: Det krävs inte någon redovisning i lagtext av de internationella åtaganden som lagstiftningen genomför för att säkerställa att den föreslagna lagen tolkas fördragskonformt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

En ny lag med straffrättsliga bestämmelser mot terrorism bör införas

Utgångspunkten enligt direktiven är att den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism bör samlas i ett regelverk. När det gäller utformningen av lagstiftningen är i huvudsak två lösningar tänkbara; införandet av en ny specialstraffrättslig lag eller en inarbetning av bestämmelserna i brottsbalken, eventuellt genom införandet av ett nytt kapitel. Vid införandet av den nuvarande regleringen uttalades i respektive lagstiftningsärende att övervägande skäl talade för att de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna skulle genomföras i form av en

ny lag.¹ I de övriga nordiska länderna finns den straffrättsliga regleringen på området dock samlad i ett kapitel i dessa länders motsvarigheter till brottsbalken. Merparten av de gärningar, inklusive de allvarligaste, som kan utgöra terroristbrott utgör också brott som återfinns i brottsbalken. Det är vidare så att flera av FN:s internationella konventioner på terrorismområdet föranlett införandet av särskilda straffbestämmelser i 13 kap. brottsbalken om allmänfarliga brott. En inarbetning i det kapitlet av de straffbestämmelser som nu återfinns i den specialstraffrättsliga lagstiftningen skulle medföra att genomförandet av i princip samtliga internationella åtaganden på terrorismområdet hålls samman. Som framgår i det följande föreslås också ett flertal förändringar och förenklingar i den nya regleringen, t.ex. att det i bestämmelsen om terroristbrott inte bör göras någon uttömmande uppräkningslista över vilka brottstyper som kan betraktas som terroristbrott. I stället föreslås att alla svenska brott ska kunna betraktas som terroristbrott, under förutsättning att de kvalificerande rekvisiten är uppfyllda. Detsamma föreslås gälla för försök till brotten.

Regelverket kommer emellertid även fortsatt att vara relativt omfångsrikt och innehålla stadganden som i delar utgör främmande inslag i fråga om vad som normalt ingår i brottsbalken. Det gäller särskilt det förhållandet att utredningen bedömt det som fortsatt nödvändigt med en förhållandevis omfångsrik reglering om vad som enligt lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet, som delvis omfattar brott enligt specialstraffrätten, se avsnitt 7.4. Begreppet terroristorganisation definieras också. Liknande definitioner är i princip främmande för brottsbalkens nuvarande reglering.

Sammantaget talar, enligt utredningen, övervägande skäl för att den nuvarande lagen om straff för terroristbrott samt finansierings- och rekryteringslagarna ska ersättas med en ny specialstraffrättslig lag. Den nya lagen bör ges benämningen terroristbrottslagen. En sådan benämning är modern och kortfattad och den framstår som tillräckligt informativ även med beaktande av att lagen bl.a. kommer innehålla särskilda stadganden om vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet samt fler straffbestämmelser än den om terroristbrott.

¹ Se prop. 2001/02:149 s. 54 f., prop. 2002/03:38 s. 74 och prop. 2009/10:78 s. 52 f.

Lagens innehåll och tillämpningsområde

Den nya lagen kommer, som utvecklas i det följande, att innehålla bestämmelser om straffansvar för terroristbrott, samöre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Lagen kommer också att innehålla definitioner av vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet och en terroristorganisation samt bestämmelser om försvårande omständigheter, förverkande och penningbeslag. Regleringen av svensk domstols behörighet att döma för brott enligt lagen föreslås införas i 2 kap. brottsbalken, där de allmänna stadgandena om det regelverket finns.

Den nya lagen innehåller bestämmelser som genomför och säkerställer att Sverige lever upp till de straffrättsliga kraven i FN:s finansieringskonvention, Europarådets terrorismkonvention med tilläggsprotokoll, FN:s säkerhetsråds resolution 2178, EU:s terrorismdirektiv och FATF:s rekommendation 5 om finansiering av terrorism. Lagen tillgodoser samtidigt nationella behov av en effektiv och ändamålsenlig straffrättslig lagstiftning på terrorismområdet och är inte begränsad till att enbart genomföra de internationella förpliktelserna. Enligt allmänna principer ska nationella författningar tolkas i fördragsvänlig anda, s.k. fördragskonform tolkning. På unionsrättens område gäller motsvarande krav på en direktivkonform tolkning av straffstadganden.² Det finns inte något uttryckligt krav på att i alla sammanhang redovisa samtliga internationella åtaganden som lagstiftningen genomför för att säkerställa att lagstiftningen tolkas mot bakgrund av innehållet i relevanta internationella instrument. En sådan förteckning skulle i detta fall också bli mycket omfattande och knappast tjäna till ytterligare vägledning. Lagen bör emellertid inledas med en upplysning om att den innehåller straffrättsliga bestämmelser om terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism. Även om en sådan s.k. upplysningsparagraf inte ger någon närmare vägledning beträffande vilka internationella instrument som lagstiftningen genomför anger den ramar för innehållet i lagstiftningen.

² Se vidare Asp, Internationell straffrätt, s. 148 f.

7.3 Terroristbrott

7.3.1 Inledning

Terroristbrottet är centralt i uppbyggnaden av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och hänvisningar till brottet finns i flera andra författningar. Vid genomförandet av utredningens uppdrag är därför terroristbrottets utformning av stor vikt. Utredningen har också fått i uppdrag att särskilt analysera och ta ställning till om brottets subjektiva rekvisit är ändamålsenligt utformade – särskilt med avseende på gärningar som riktas mot en avgränsad personkrets, t.ex. mot asylsökande eller personer som har beviljats asyl, hbtq-personer eller personer med en viss religiös tillhörighet – och vid behov föreslå förändringar i dem. I direktiven slås också fast att endast de för samhället farligaste gärningarna ska omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde även i en framtida lagstiftning.

I detta avsnitt redogörs för utredningens bedömningar och förslag beträffande terroristbrottets utformning. I särskilda avsnitt behandlas vissa utgångspunkter för utformningen av brottet (avsnitt 7.3.3), hur de kvalificerande rekvisiten bör utformas (avsnitt 7.3.4), vilka brott som ska kunna utgöra terroristbrott (avsnitt 7.3.5) samt försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott (avsnitt 7.3.6). Inledningsvis lämnas en redogörelse för innehållet i gällande rätt (avsnitt 7.3.2). För överväganden om straff hänvisas till avsnitt 7.9.3.

7.3.2 Bakgrund och gällande rätt

Bestämmelserna om terroristbrott i 2 och 3 §§ lagen om straff för terroristbrott infördes för att genomföra artikel 1 i dåvarande EU:s terrorismrambeslut. I EU:s terrorismdirektiv, som ersatt rambeslutet, återfinns regleringen om terroristbrott i artikel 3.³ Vid införan-

³ Av artikel 3 följer ett krav på att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att vissa uppsåtliga gärningar, vilka till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, definieras som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell rätt när de begås i något av följande syften: a) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, b) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, c) allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. För vilka gärningar som ska definieras som terroristbrott om angivna rekvisit är uppfyllda se avsnitt 4.5.3.

det av lagen konstaterades att de handlingar som avsågs i terrorismrambeslutets bestämmelser redan var straffbelagda och att det också fanns goda möjligheter enligt svensk rätt att vid straffmätningen beakta sådana omständigheter av objektiv och subjektiv betydelse som avsågs i rambeslutet. Rambeslutets bestämmelser ansågs emellertid inte vara utformade som en straffskärpningsregel utan som en brottsbeskrivning med innebörd att vissa gärningar ska vara att betrakta som terroristbrott. För att uppfylla rambeslutet krävdes därför att det infördes ett särskilt terroristbrott i svensk rätt.⁴

Bestämmelserna om terroristbrott i lagen om straff för terroristbrott har utformats i nära överensstämmelse med rambeslutet och terrorismdirektivet och är liksom de rättsakterna uppbyggda på så sätt att det finns en lista över vissa gärningar som kan utgöra terroristbrott, förutsatt att gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet), och att den har begåtts med en viss avsikt (de subjektiva rekvisiten). Dessa rekvisit brukar tillsammans benämnas de kvalificerande rekvisiten.⁵

Enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott döms för terroristbrott den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Enligt 3 § utgör följande gärningar terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 §:

⁴ Prop. 2002/03:38 s. 39 f. och 53 f.

⁵ I samband med genomförandet av EU:s terrorismdirektiv konstaterades att direktivets reglering av terroristbrott i huvudsak motsvarar rambeslutets och att man därför kunde utgå från de bedömningar som gjordes när rambeslutet genomfördes. Det som krävde ny lagstiftning var tilläggen i terrorismdirektivets uppräkningslistor av de gärningar som ska definieras som terroristbrott om de kvalificerande rekvisiten är uppfylla. Av det skälet lades bl.a. grovt dataintrång till bland de brott som under vissa förutsättningar kan utgöra terroristbrott, se prop. 2017/18:174 s. 45 f.

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken och synnerligen grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grovt dataintrång, 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken,
7. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
8. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
9. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
10. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
11. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
12. flygplatsabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
13. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
14. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
15. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),
16. brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
17. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
18. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

19. uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt motsvarande grova brott enligt 25 a § samma lag,
20. uppsåtligt brott enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen (2018:396) som avser tillståndsplikt enligt 6 kap. 1 § samma lag avseende sådan verksamhet som avses i 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag,
21. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 15–20,
22. olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–21.

7.3.3 Vissa utgångspunkter

Utredningens bedömning: Terroristbrottet bör fortsatt utformas med principiell utgångspunkt i den nu gällande unionsrätten.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen har, bl.a. mot bakgrund av terroristbrottets centrala plats i uppbyggnaden av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet, inte funnit skäl att överväga en utmönstring av brottet eller att ersätta det med hänvisningar till andra brott. Det kan inte heller anses ingå i utredningens uppdrag. I sammanhanget är det emellertid viktigt att framhålla att terroristbrottsregleringen, även om terroristbrottet är en egen brottsyp, i egentlig mening utgör en slags straffskärpningsreform avseende ett antal brott som t.ex. mord, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, om de begås med visst uppsåt och kan leda till en viss fara.

Enligt utredningen bör terroristbrottet fortsatt vara utformat med principiell utgångspunkt i EU:s terrorismdirektiv. Den unionsrättsliga regleringen på området utgör standarden för vilka handlingar som ska betraktas som terroristbrott i vårt regionala område och bekämpande av terrorism är en gränsöverskridande utmaning där gemensamma lösningar och samarbete är viktigt.⁶ Efter införandet av lagen om straff för terroristbrott har det också tillkommit flera EU-rättsakter om internationellt rättsligt samarbete, som för

⁶ Jfr prop. 2017/18:174 s. 35.

sin avgränsning bl.a. hänvisar till de unionsrättsliga bestämmelserna om terroristbrott.⁷ I den nationella lagstiftning som genomför dessa rättsakter hänvisas också till de bestämmelserna.⁸ Flera andra EU-länder inklusive Danmark och Finland har utformat sin reglering om terroristbrott med ledning av innehållet i unionsrätten.⁹ Allt detta talar för att bestämmelserna om terroristbrott, både i sak och terminologiskt, fortsatt bör vara utformade med principiell utgångspunkt i terrorismdirektivet.

I tidigare avsnitt har redogjorts för terrorismens utveckling. Som framgått är hotbilden mångfasetterad. Fenomenet terrorism har antagit skilda skepnader under årens lopp och nya former kan mycket väl komma att uppträda i framtiden (se avsnitt 3.3). Samtidigt som terroristbrottet ska utformas med utgångspunkt i unionsrätten måste det således säkerställas att det är ändamålsenligt utformat för att möta den komplexa faran från terrorismen och kunna stå sig över tid. Som utredningen återkommer till är det nuvarande terroristbrottet väl täckande och uppfyller Sveriges internationella åtaganden. Det utesluter emellertid inte att förändringar kan vara lämpliga att genomföra vid en översyn av lagstiftningen. En utgångspunkt är självfallet att terroristbrottet utformas med beaktande av legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och tydlighet.¹⁰ Med det sagt bör terroristbrottslighetens skiftande karaktär över tid och rum hållas i åtanke. Den gällande lagstiftningen måste vara så adaptiv/flexibel att den kan användas både i fråga om den form av terroristbrottslighet som finns i dag och den som möjligen kan tänkas i framtiden, liksom den som i dag kanske är helt oförutsedd.

⁷ T.ex. Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (VIS-rådsbeslutet) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

⁸ Se bl.a. 1 kap. 2 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och 1 kap. 1 § lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.

⁹ Se kapitel 5.

¹⁰ Legalitetsprincipen är fastlagd bl.a. i 1 kap. 1 § brottsbalken. Se också bl.a. 1 kap. 1 § tredje stycket och 2 kap. 10 § regeringsformen samt artikel 7 i Europakonventionen. Principen innebär primärt att ingen kan straffas för en gärning som inte utgjorde brott när den begicks. Man brukar tala om att legalitetsprincipen innehåller ett föreskriftskrav, ett analogiförbud och ett förbud mot retroaktiv lagstiftning. Legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rätts säkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när och – i viss mån – hur han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. I detta ligger också ett s.k. obestämdhetsförbud, som innebär att ett straffbud i rimlig utsträckning ska vara bestämt till sin utformning. Straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga. Se vidare bl.a. NJA 2016 s. 3.

7.3.4 De kvalificerande rekvisiten

Utredningens förslag: En gärning bedöms som terroristbrott om den allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet) och har begåtts med avsikt att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning,
2. otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation (de subjektiva rekvisiten).

Skälen för utredningens förslag

Ett objektiva rekvisit bör behållas i lagstiftningen ...

I utredningens direktiv påpekas att det även i en framtida lagstiftning endast bör vara de för samhället farligaste gärningarna som omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde. Även i en reformerad lagstiftning måste det således finnas rekvisit som tydligt avgränsar terroristbrottet från annan brottslighet och som säkerställer att brottet enbart omfattar mycket allvarliga gärningar. I tidigare förarbeten har därvid uttalats att det objektiva rekvisitet är en nödvändig avgränsning som säkerställer en restriktiv tillämpning av regelverket och att även om de subjektiva rekvisiten begränsar terroristbrottets tillämpningsområde, garanterar det förhållandet att även den fara som gärningen medför för samhället eller för en mellanstatlig organisation måste styrkas, att endast de för samhället farligaste gärningarna faller inom brottets tillämpningsområde.¹¹ Utredningen delar dessa bedömningar. Det objektiva rekvisitet återfinns också i flera andra EU-länders lagstiftning, däribland Danmark och Finland.¹² Det finns inte heller något i rättspraxis som indikerar att förekomsten av ett objektiva

¹¹ Prop. 2002/03:38 s. 58 f.

¹² Se närmare i kapitel 5. Den internationella bilden är emellertid splittrad. Ett objektiva rekvisit finns inte i Norge, Frankrike, Nederländerna eller Storbritannien. Det återfinns inte heller i t.ex. i Europarådets terrorismkonvention eller FN:s finansieringskonvention.

rekvisit i sig medfört att terroristbrottet fått ett alltför snävt tillämpningsområde. Någon form av motsvarighet till det nuvarande objektiva rekvisitet bör alltså behållas i ett reformerat terroristbrott.

Av i huvudsak samma skäl bör det objektiva rekvisitet fortsatt vara utformat så att det omfattar en risk för *allvarlig* skada i fråga om de intressen som terroristbrottet avser att skydda. Att utmönstra eller förändra det kvalificerade kravet på skada skulle kunna medföra en risk för att brottet får ett alltför vidsträckt tillämpningsområde och att avgränsningen mot annan brottslighet inte blir lika tydlig. Rekvisitet bör också fortsatt vara utformat som ett abstrakt farerekvisit och inte som ett konkret. Viss kritik riktades mot det valet vid införandet av terroristbrottet.¹³ Enligt utredningens bedömning finns det emellertid starka skäl som talar mot att begränsa terroristbrottet till fall där det kan konstateras att en allvarlig skada har uppkommit som en konsekvens av gärningen eller där det funnits en sådan konkret risk i det enskilda fallet.

För det första torde det ofta vara svårt att utreda och styrka en konkret risk för skada beträffande flera av de intressen som terroristbrottet är avsett att skydda, såsom t.ex. värnandet av det öppna och säkra samhället. För det andra sätter – som också påpekades vid införandet av terroristbrottet – EU-rätten vissa gränser för lagstiftningens utformning i denna del.¹⁴ Abstrakta farerekvisit förekommer också i annan reglering där avsikten är att skydda viktiga samhällsintressen, t.ex. i brottsbalkens bestämmelser om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet (se 19 kap. 5 och 6 §§ respektive 10 § brottsbalken).

... och i princip behålla sin nuvarande utformning ...

Som påpekats ovan är utformningen av det objektiva rekvisitet grundläggande för omfattningen av terroristbrottets tillämpningsområde. Det är därför viktigt att säkerställa att rekvisitet utformas så att det omfattar sådana intressen och samhällsvärden som en terrorismlagstiftning bör skydda samtidigt som det ska avgränsa terroristbrottet på ett adekvat sätt. På sätt som redovisats i kapitel 6 bör den straffrättsliga terrorismlagstiftningen syfta till att skydda grundläggande eller annars

¹³ Prop. 2002/03:38 s. 53 f.

¹⁴ Prop. 2002/03:38 s. 59.

väsentliga samhällsintressen från allvarliga angrepp som utförs för att påverka samhällsutvecklingen. Med grundläggande samhällsintressen avses då t.ex. grunderna för statsskicket och rättsordningen samt de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom opinionsfriheterna. Det inkluderar också viktiga delar av den offentliga förvaltningens funktion liksom andra centrala samhällsfunktioner och försörjningsmöjligheter. Även andra betydelsefulla intressen som t.ex. värnandet av det öppna och säkra samhället omfattas. Att dessa samhällsintressen i princip omfattas av det nuvarande terroristbrottet framgår av förarbetena. I författningskommentaren till bestämmelserna om terroristbrott anges således bl.a. följande:

Begreppet *kunna allvarligt skada* anses innebära att gärningen skall kunna utgöra en svår påfrestning på samhället eller på en mellanstatlig organisation. Naturligtvis omfattas gärningar som allvarligt kan skada de grundläggande strukturerna för ett demokratiskt samhälle såsom grunderna och formerna för statsskicket eller rättsordningen. Rekvisitet är emellertid inte begränsat till gärningar som kan hota de grundläggande strukturerna i en stat eller som är av sådan omfattning att de kan få landsomfattande konsekvenser. Det innefattar också gärningar som, även om de inte direkt kan anses hota de grundläggande strukturerna, kan allvarligt skada ett väsentligt allmänintresse eller orsaka allvarliga störningar i en stats samhällsfunktioner eller försörjningsmöjligheter. Detta får anses omfatta viktiga infrastruktursystem som allmänna kommunikationsnät och kommunikationsmedel, el- och vattenförsörjning, telekommunikationer, hälso- och sjukvård, radio och TV, men även viktiga försörjningsgrenar och industrier samt handelsplatser såsom börser. Det får också anses inrymma sådana för medborgarna väsentliga gemensamma intressen som värnandet av det öppna och säkra samhället.

Vad gäller mellanstatliga organisationer får gärningar som kan skada dess förmåga eller möjlighet att fullgöra sina uppgifter i enlighet med det mandat medlemsstaterna givit dem anses utgöra en svår påfrestning och därmed vara sådan att den kan allvarligt skada organisationen. Inte heller här krävs att gärningen skall vara sådan att den hotar lamslå hela organisationen. Vad som krävs är att gärningen skall kunna allvarligt skada någon av de funktioner organisationen är inrättad för att utföra. Rekvisitet kan således vara uppfyllt då brottet enbart riktar sig mot t.ex. en viss institution, ett visst organ eller mot en viss gren av organisationens verksamhet.¹⁵

Rättspraxis ger inte heller vid handen att rekvisitet har fått ett annat tillämpningsområde än vad som kan anses vara avsett, lämpligt eller annars ändamålsenligt.¹⁶ Trots detta kan det som ett led i utred-

¹⁵ Prop. 2002/02:38 s. 86 f.

¹⁶ Se redogörelse för rättspraxis, avsnitt 4.8.

ningens uttalade uppdrag att åstadkomma en lagstiftning där det straffbara området är förutsebart och tydligt, finnas skäl att noggrant överväga om det är möjligt och lämpligt att låta det avsedda tillämpningsområdet för terroristbrottet komma till än tydligare uttryck i det objektiva rekvisitet. Vid införandet av lagen om straff för terroristbrott ansåg Lagrådet – i likhet med vissa remissinstanser – att rekvisitet framstod som mycket allmänt hållet på ett sätt som stod i mindre god överensstämmelse med legalitetsprincipen. I förarbetena framhölls därvid att även de kvalificerande rekvisiten borde utformas i nära överensstämmelse med det dåvarande terrorismrambeslutet och att en utförlig redogörelse för terroristbrottets avsedda tillämpningsområde kunde lämnas i författningskommentaren.¹⁷ Lagrådet återkom emellertid till kritiken i samband med införandet av ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte och uttalade att förslagen till straffbestämmelser i det lagstiftningsärendet var kopplade bl.a. till straffansvaret för terroristbrott som i sig innehöll allmänt hållna och oklara brottsrekvisit.¹⁸

Utredningen kan för sin del konstatera att det objektiva rekvisitets allmänt hållna utformning är en konsekvens av en uttalad ambition att utforma regleringen i nära överensstämmelse med unionsrätten men också av att de samhällsintressen som terroristbrottet avser att täcka är breda och olikartade. Det objektiva rekvisitet kan inte heller ses isolerat från de subjektiva rekvisiten som också bidrar till att tydliggöra terroristbrottets tillämpningsområde. Rekvisitet skiljer sig inte från utformningen av motsvarande reglering i Danmark. Vid en sådan reform som nu övervägs bör lagstiftningen som utgångspunkt inte heller genomgå större förändringar än nödvändigt, sett till bl.a. behov, ändamålsenlighet och effektivitet. Detta gäller särskilt sådana delar där någon egentlig förskjutning i rätts-tillämpningen inte är avsedd.

Av den straffrättsliga legalitetsprincipen följer emellertid att straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga. Principen gör sig inte mindre gällande när lagstiftningen som här genomför bl.a. unionsrätt och det går, enligt utredningen, inte att bortse från att det objektiva rekvisitet utgör ett abstrakt farerekvisit där den skada som faran ska förhålla sig till – till skillnad från många

¹⁷ Prop. 2002/03:38, s. 54, 58 f. och 148 f. Se också Cameron och Cornell, Terroristbrott – en översikt, SvJT 2017 s. 709 f. I artikeln riktas viss kritik mot terroristbrottet för att vara otydligt och bristfälligt definierat.

¹⁸ Prop. 2015/16:78 s. 113.

andra farebrott i t.ex. brottsbalken – inte närmare tydliggörs i lagtexten. Till detta kommer att det enligt utredningen kan finnas ett behov av att i förhållande till uttalanden i tidigare förarbeten tydliggöra att även vissa allvarliga angrepp mot de grundläggande fri- och rättigheterna – särskilt opinionsfriheterna – kan omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde. Det finns i närtid flera exempel på att publicistisk verksamhet har utgjort mål för terroristangrepp i bl.a. Frankrike och Danmark; attentat som också särskilt lyfts fram i den svenska strategin mot terrorism.¹⁹ Även vissa andra aspekter när det gäller terroristbrottets tillämpningsområde kan behöva prövas visavi uttalanden i tidigare förarbeten. Det gäller bl.a. upprätthållandet av en god naturlig miljö och det förhållandet att terroristattacker kan tänkas genomföras med avsikt att ensamt eller vid sidan om andra materiella skadeverkningar åstadkomma betydande skador på en sådan miljö, t.ex. genom omfattande utsläpp av miljöfarliga ämnen i känsliga miljöer. Men det gäller också det förhållandet att terroristattacker inte alltid innebär storskaliga attacker med sprängmedel eller skjutvapen utan också kan genomföras med vardagliga föremål som fordon och knivar.

När det gäller frågan om hur konkretionsgraden i terroristbrottets objektiva rekvisit skulle kunna öka framstår det som lämpligt att i första hand anknyta till befintliga uttrycksätt i EU:s terrorismdirektiv, lagen om straff för terroristbrott och förarbetena till lagstiftningen. I de subjektiva rekvisiten i 2 § första stycket 3 lagen om straff för terroristbrott och artikel 3.2 c i terrorismdirektivet används uttrycksättet *strukturer* för att beskriva vissa centrala beståndsdelar i ett land eller i en mellanfolklig organisation ("allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation"). Det begreppet skulle lämpligen även kunna användas vid en precisering av det objektiva rekvisitet. På sätt som framhållits i tidigare förarbeten och i Lagrådets yttrande torde dock det nuvarande objektiva rekvisitet ha ett vidare tillämpningsområde än nämnda subjektiva rekvisit.²⁰ I förhållande till uttrycket *strukturer* måste därför tillägg göras i syfte att säkerställa att terroristbrottet får ett tillämpningsområde som motsvarar det nuvarande. Enligt utredningen skulle ett sådant preciserat och utvidgat objektiva rekvisit

¹⁹ Se skr. 2014/16:146 s. 3.

²⁰ Prop. 2002/03:38 s. 60 och 148 f.

i princip kunna utformas så att det omfattar gärningar som allvarligt kan skada grundläggande strukturer, funktioner eller försörjningsmöjligheter i en stat eller i en mellanfolklig organisation. Med uttrycket grundläggande strukturer skulle då, som i ett av de nuvarande subjektiva rekvisiten, i första hand avse en stats grundläggande samhällsstrukturer såsom dess statskick, grundlag eller konstitution inklusive de grundläggande fri- och rättigheterna, dess rättsordning samt därmed jämförbara strukturer. Med motsvarande strukturer för en mellanstatlig organisation skulle främst avses organisationens stadgar, institutioner och organ. Med grundläggande funktioner och försörjningsmöjligheter skulle avses viktiga samhällsfunktioner, infrastruktursystem, och försörjningsmöjligheter såsom bl.a. hälso- och sjukvårdssystem, allmänna kommunikationsnät och kommunikationsmedel, samhällsviktiga digitala informations- och styrsystem, el- och vattenförsörjning och industrier. Beträffande en mellanstatlig organisation skulle främst avses förmågan att fullgöra sina grundläggande uppgifter som den enligt mandat är ålagd att utföra.

För att säkerställa att terroristbrottet med ovan skisserade konkretiseringar även skulle omfatta t.ex. värnandet av ett öppet och säkert samhälle och andra liknande samhällsvärden torde det emellertid krävas att en hänvisning i rekvisitet även görs till skada ifråga om andra grundläggande samhällsintressen. En sådan hänvisning skulle också vara nödvändig, eftersom de förhållanden som är av betydelse för bedömningen av om ett land allvarligt kan skadas kan förändras över tid, bl.a. i takt med samhällsutvecklingen. Med en sådan öppen reglering kan det ifrågasättas vad som är vunnet ur ett legalitetsperspektiv, samtidigt som utredningens avsikt inte är att åstadkomma någon egentlig förändring av terroristbrottets tillämpningsområde. Användningen av olika preciserade uttryck och avgränsningar i det objektiva rekvisitet kan möjligen också riskera att göra terroristbrottet mer svårtillämpat i vissa avseenden, t.ex. på så sätt att det blir mer komplicerat att vid en rättslig prövning bedöma frågan om det objektiva rekvisitet är uppfyllt utifrån den samlade effekten på ett land eller en mellanstatlig organisation vid ett angrepp.²¹

Vid en sammantagen bedömning avstår utredningen från att föreslå någon annan formulering av det objektiva rekvisitet.

²¹ Jfr exempelvis Stockholms tingsrätts bedömning av om det objektiva rekvisitet var uppfyllt i mål B nr 4708-17.

.... men förändras för att bättre spegla att terroristbrottslighet inte enbart riktas mot statliga funktioner

I förarbetena till den nuvarande regleringen anges inte de närmare skälen för att i det objektiva rekvisitet använda uttrycket *stat* i stället för det i de aktuella EU-rättsakterna använda uttrycket *land* (på engelska "country"). Som framgått riktas terrorism inte enbart mot statliga funktioner eller myndigheter utan också mot samhället i en vidare bemärkelse. Det är följaktligen inte bara angrepp som kan leda till allvarlig skada för t.ex. regeringsarbetet eller den offentliga förvaltningen i övrigt som omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde utan även andra betydelsefulla samhällsintressen. Enligt utredningen kan mot den bakgrunden diskuteras om uttrycket allvarligt *skada en stat* är en fullt ut adekvat term eller om den ger uttryck för att terroristbrottet skulle ha ett mer begränsat tillämpningsområde än det avsedda. Att, såsom i terrorismdirektivet, använda uttrycket ett land i stället för en stat torde bättre återspegla innehållet i terroristbrottets såväl objektiva som subjektiva rekvisit, särskilt i de delar som de rekvisiten speglar en avsikt från gärningspersonens sida att skada samhället i vid bemärkelse, vilket kan vara fallet beträffande handlingar som begås i avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande sociala strukturer. Till detta kommer att terrorism är en företeelse som är särskilt framträdande i länder som många gånger kännetecknas av en bristande eller frånvarande statlig funktion, kontroll och struktur, i nuläget t.ex. Afghanistan, Syrien och Somalia. I de fallen riktas också ofta angrepp som kan betecknas som terrorism mot sådana grupper eller delar av ett lands befolkning som bekämpar den sittande regeringens intressen.²² Även i betraktande av dessa förhållanden framstår det som mer adekvat att i terroristbrottet använda uttrycket allvarligt skada ett "land" i stället för att allvarligt skada en "stat". En sådan förändring skulle understryka att terroristbrottet är ett brott som ofta riktar sig mot samhället i bred bemärkelse och inte enbart (eller kanske ens oftast) mot statliga strukturer och offentliga myndigheter och även stå i överensstämmelse med hur det objektiva rekvisitet utformats i Danmark och

²² Det förekommer också i praktiken att terroristbrottslighet som begås i sådana sammanhang kan komma under svenska domstolars bedömning och prövas mot den svenska lagstiftningen, se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 mars 2016 (mål nr B 5306-15). Se avsnitt 4.8.

nyligen på motsvarande sätt ändrats i Finland.²³ Förändringen skulle också göra terroristbrottet bättre anpassat till den form av terrorism som äger rum i länder med en bristande statlig struktur och kontroll och är därför motiverad även med beaktande av den försiktighet som kan vara påkallad beträffande lagändringar som inte är avsedd att innebära annat än en mindre förskjutning av rättsläget.

De subjektiva rekvisiten är i huvudsak ändamålsenligt utformade ...

Som framgått ovan är det en förutsättning för straffansvar för terroristbrott att gärningen begåtts med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation (de tre alternativa subjektiva rekvisiten). Det är fråga om preciserade skuldrekvisit och gärningspersonen ska ha begått gärningen med direkt uppsåt (avsikt) att den ska leda till en sådan effekt som avses.²⁴ Även det objektiva rekvisitet måste vara täckt av uppsåt. Det krävs emellertid inte någon särskild avsikt hos gärningspersonen att handlingen allvarligt ska kunna skada en stat eller, som i utredningens förslag, ett land.

De subjektiva rekvisiten har utformats i nära överensstämmelse med terrorismdirektivet (och tidigare rambeslut på området) och framstår för utredningen – tillsammans med de förklaringar som i förarbetena lämnats över rekvisitens tillämpningsområden – som i huvudsak väl täckande för att möta den relevanta brottsligheten. Det gäller såväl angrepp som riktar sig mot grunderna för det politiska beslutsfattandet, viktiga samhällsfunktioner och försörjningssystem (t.ex. i form av attacker mot olika offentliga byggnader och infrastruktursystem eller gisslantagningar) som attacker mot det öppna och säkra samhället (t.ex. i form av allvarliga angrepp på allmän plats mot människors liv och hälsa med användande av fordon, vapen eller

²³ Se närmare avsnitt 5.2. och 5.3. I den finska strafflagens bestämmelser om brott som begås i terroristiskt syfte användes ursprungligen uttrycket *skada för en stat*. I samband med genomförandet av terrorismdirektivet ändrades emellertid bestämmelserna så att gärningen ska vara ägnad att allvarligt *skada ett land* eller en internationell organisation, se RP 30/2018 rd s. 18 f.

²⁴ Jfr prop. 2002/03:38 s. 87.

sprängmedel). I förarbetena till den nuvarande lagstiftningen uttalas bl.a. följande:

Uttrycket injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp innebär att gärningen skall företas med avsikt att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om urskillningslösa bombattentat eller andra liknande skadegörande åtgärder som riktas mot allmänna platser, kommunikationsmedel eller anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft. Det kan också vara fråga om att sprida gift eller smitta, t.ex. via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller ventilations-system i större lokaler och anläggningar, t.ex. tunnelbanestationer.

Med uttrycket ”en befolkning eller en befolkningsgrupp” klargörs att bestämmelsen är tillämplig såväl då syftet är att injaga allvarlig fruktan i en större del av befolkningen, som då ett brott riktas mot en mindre personkrets, t.ex. en etnisk minoritet eller ett visst folkslag.

Att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, innebär att det skall röra sig om en utpressningsliknande situation. Det kan t.ex. utgöras av människorov eller kapning av luftfartyg där gisslan tas och där avsikten med brottet är att tvinga fram vissa beslut för att gisslan skall släppas. Det kan också vara fråga om gärningar som består i hot om att ett visst brott [...] kommer att utföras om inte vissa beslut fattas.

— — —

Med grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat får emellertid förstås en stats grundläggande samhällsstrukturer och funktioner såsom dess statsskick, grundlag eller konstitution, dess rättsordning samt därmed jämförbara strukturer eller funktioner såsom en stats hälsovårds- socialskydds- eller utbildningssystem. Självfallet omfattas därför brott som utförs i avsikt att det demokratiska statsskicket skall omstöras och att de för staten grundläggande författningarna skall ändras eller upphävas. Andra situationer kan vara då brottet riktar sig mot rättsväsendet i syfte att destabilisera en fungerande rättsstat. Det kan också vara fråga om att gärningsmannen har som syfte att genom brott riktade mot för landet viktiga industrier eller andra försörjningsgrenar tillfoga statsekonomi stora skador. Ytterligare exempel kan vara att brotten riktar sig mot viktiga institutioner för hälsovård och utbildning i syfte att förstöra eller försvaga förmågan att tillgodose allmänheten med sjukvård och utbildning.²⁵

De subjektiva rekvisiten bidrar också till att avgränsa terroristbrottet från annan brottslighet och tydliggör på ett övergripande plan att terroristbrottet i grunden omfattar mycket allvarliga gärningar som begås i avsikt att påverka samhällsutvecklingen och det offentliga

²⁵ Prop. 2002/03:38 s. 87 f.

beslutsfattandet. Även om det kan diskuteras om rekvisiten – ur ett svenskt lagstiftningsperspektiv – fått en i alla delar tydlig utformning finns det enligt utredningen sammanfattningsvis inte skäl att på något genomgripande sätt förändra de subjektiva rekvisiten och i den delen avvika från ett direktivnära genomförande. I utredningens direktiv framhålls också särskilt vikten av att lagstiftningen uppfyller Sveriges internationella åtaganden. Det bör också tilläggas att de kvalificerande rekvisiten nu har varit i kraft ett antal år och därmed inte är obekanta i lagstiftningen. De har också varit föremål för prövning i domstol. Som påpekas i utredningens direktiv finns det emellertid skäl att analysera och ta ställning till om de subjektiva rekvisiten är ändamålsenligt utformade med avseende på sådana gärningar som riktas mot en avgränsad personkrets. Det rekvisit som i det sammanhanget hamnar i förgrunden är det som omfattar en avsikt från gärningspersonens sida att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp.

... men föreslås förändrade beträffande gärningar som riktas mot vissa delar av befolkningen ...

På sätt som tidigare redovisats kan målen för ett terroristangrepp variera. Det är även fallet när attackerna begås mot den civila befolkningen i ett land. Ibland riktas inte brottsligheten mot någon särskild del av befolkningen utan det är urskiljningslösheten som präglar gärningarna. I ett europeiskt sammanhang kan som exempel nämnas attackerna med tunga fordon i Stockholm, Nice, Berlin och Barcelona liksom attackerna i Paris och Manchester mot musikkonserter samt i London och Bryssel mot t.ex. bussar, en flygplats och tunnelbanetåg. I andra fall är det särskilt utvalda delar av befolkningen som är föremål för angrepp. Således har bl.a. religiösa minoriteter drabbats hårt av olika terroristorganisationers våldshandlingar i Syrien och Irak. Ett i det sammanhanget näraliggande exempel är den fällande domen för terroristbrott mot två män som deltagit i halshuggningar i Syrien där syftet med gärningarna ansågs ha varit att injaga allvarlig fruktan hos den del av befolkningen i Syrien och i andra länder som inte är anhängare av den rätta muslimska läran.²⁶ Vidare har under senare år omfattande attacker med islamistiska eller högerextremis-

²⁶ Hovrätten för Västra Sverige dom den 30 mars 2016 (mål nr B 5306-15), se vidare avsnitt 4.8.

tiska motiv riktats mot hbtq-personer eller personer med en viss politisk uppfattning. Det terroristbrott som ägde rum den 22 juli 2011 i Norge där en målsättning var att påverka regeringens politik bl.a. på migrationsområdet är ett sådant exempel. Attacken mot en gayklubb i Florida (2016) där 49 personer dog och där gärningspersonen under dådet uttalade sitt stöd för Daesh är ett annat. På europeisk nivå har under 2018 ett antal personer med kopplingar till högerextremism dömts för terroristbrottslighet.²⁷ Terroristhotet från högerextremismen bedöms visserligen vara lågt i Sverige men det finns inom dessa grupper anhängare som använder våld som politiskt medel. Vit makt-miljöns främsta måltavlor för angrepp har under de senaste åren bl.a. varit personer med utländsk härkomst och hbtq-personer.²⁸

Sammanfattningsvis är det tydligt att hotet från terrorismen, när det gäller gärningar som riktar sig mot befolkningen i ett samhälle, är mångskiftande när det gäller tillvägagångssätt och mål för handlingarna. Ett ändamålsenligt utformat terroristbrott måste således formuleras på ett sätt som täcker gärningar som riktas såväl mot flera slumpvist drabbade personer som mot en utvald personkrets. Att ett angrepp som begås i syfte att injaga allvarlig fruktan i en del av befolkningen ska kunna utgöra terroristbrott – under förutsättning att gärningen även allvarligt kan skada ett land på det sätt som avses i det objektiva rekvisitet i utredningens förslag – kommer också till uttryck i den nuvarande regleringen, eftersom begreppet ”en befolkningsgrupp” lagts till vid sidan om den i terrorismrambeslutet och terrorismdirektivet använda termen ”en befolkning”.

Innan utredningen övergår till att pröva om den regleringen är ändamålsenligt utformad bör det understrykas att lagstiftningen mot terrorism till skillnad från den s.k. hatbrottslagstiftningen i brottsbalken²⁹

²⁷ Se avsnitt 3.3.2.

²⁸ Som exempel kan nämnas de händelser som prövades i Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 september 2017 (mål nr B 3668-17) som rörde tre olika bombattentat i Göteborg under vintern 2016/17. Attentaten riktade sig mot Syndikalistiskt forums lokal i centrala Göteborg och mot två olika flyktingboenden. De i målet dömda männen (samtliga dömdes inte för inblandning i alla attentaten) hade på olika sätt kopplingar till någon nazistisk organisation.

²⁹ Brottsbalken innehåller fyra bestämmelser som syftar till att ge ett särskilt skydd för gärningar riktade mot personer eller grupper på grund av exempelvis dessa personers eller grupperns etniska ursprung. Det är bestämmelserna om

- hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § (som också utgör ett tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen),
- olaga diskriminering i 16 kap. 9 §,

inte syftar till att ge vissa särskilt utsatta och kollektivt bestämda grupper eller personer ur sådana grupper ett särskilt straffrättsligt skydd. Värnandet av det öppna och säkra samhället är emellertid ett av de intressen i samhället som omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde. I den svenska strategin mot terrorism uttalas att människor tryggt ska kunna röra sig fritt, delta i sammankomster, uttrycka sina åsikter och bära religiösa symboler utan rädsla för att utsättas för hot eller våld. Även attacker som syftar till att injaga skräck i en mindre del av befolkningen kan i vissa fall allvarligt skada en stat. Det är emellertid inte nödvändigt eller önskvärt att i terrorismlagstiftningen, på motsvarande sätt som i hatbrottslagstiftningen, särskilt peka ut vissa kollektivt bestämda grupper som ska omfattas av regleringen. Intresset av ett öppet och säkert samhälle tillkommer alla delar av befolkningen lika. Utifrån denna bakgrund är frågan om uttrycket ”en befolkningsgrupp” riskerar att vara för snävt och om det, på ett sätt som inte är motiverat, kan innebära att gärningar som syftar till att injaga skräck i vissa delar av befolkningen inte kan bedömas som terroristbrott.

Enligt Svenska Akademiens ordbok (SO) betyder ordet *befolkning* en sammanfattande benämning av alla invånare i visst område, t.ex. en stat, landskap eller stad (indelningsgrunden kan dock vara annan än geografisk, t.ex. ursprungsbefolkning). Enligt samma ordbok betyder termen *grupp* en samling personer som lätt kan överblickas eller har en viss samhörighet.

Begreppet befolkning i lagen om straff för terroristbrott är hämtat från terrorismdirektivet och användes redan i EU:s terrorismrambeslut.³⁰ Uttrycket befolkningsgrupp återfinns däremot inte i direktivet eller, såvitt känt, i något annat relevant internationellt instrument på terrorismbekämpningens område. I allmänmotiveringen till den nuvarande lagstiftningen berörs inte heller skälen bakom det

• den åtalsregel i 5 kap. 5 § som innebär att åklagaren under vissa förutsättningar får väcka åtal för förolämpning trots att detta brott enligt huvudregeln inte får åtalas av någon annan än målsäganden samt

• den straffskärpningsregel i 29 kap. 2 § 7 som innebär att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

³⁰ Uttrycket förekommer också i delvis motsvarande bestämmelser i FN:s finansieringskonvention liksom i 2 § 1 finansieringslagen och 2 § 1 rekryteringslagen.

tillägget. I författningskommentaren uttalas emellertid att med uttrycket ”en befolkning eller en befolkningsgrupp” klargörs att bestämmelsen är tillämplig såväl då syftet är att injaga allvarlig fruktan i en större del av befolkningen, som då ett brott riktas mot en mindre personkrets, t.ex. en etnisk minoritet eller ett visst folkslag.³¹

Vid sidan om den straffrättsliga terrorismlagstiftningen förekommer uttrycket befolkning endast – såvitt utredningen har kunnat överblicka – på ett annat ställe i strafflagstiftningen. I 4 § första stycket 6 lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser beskrivs att en krigsförbrytelse kan utgöra en gärning, som om den ingår som ett led i eller på annat sätt står i samband med en väpnad konflikt, begås i syfte att påverka den etniska sammansättningen av en befolkning. I förarbetena till bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken har befolkningsgrupp använts för att beskriva sådana grupper som kan anses utgöra en ”folkgrupp av viss ras med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse” men också om ”invandrare” i betydelsen ”de folkgrupper i Sverige som har det gemensamt att de har ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen.”³² Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. föreslog också att ”befolkningsgrupp” skulle ersätta uttrycket ”folkgrupp eller annan sådan grupp av personer” i bestämmelsen om hets mot folkgrupp.³³ I det efterföljande lagstiftningsärendet – där bestämmelsen utvidgades till att omfatta en grupp personer med en viss sexuell läggning – uttalades emellertid att det var tveksamt om ordet ”befolkningsgrupp” utan någon saklig förändring kunde ersätta kategorierna ”folkgrupp eller annan sådan grupp av personer”. Bland annat av det skälet genomfördes inte kommitténs förslag i den delen.³⁴

Sammanfattningsvis kan det enligt utredningen konstateras att den nuvarande lagstiftningen är förenad med en viss osäkerhet när det gäller vilka grupper som omfattas av begreppet befolkningsgrupp.

³¹ Prop. 2002/03:38 s. 88.

³² NJA II 1982 s. 148 f. I det aktuella lagstiftningsärendet ändrades emellertid brottsbeskrivningen i 16 kap. 8 § brottsbalken från att avse hot m.m. mot ”folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse” till att gälla angrepp på ”en grupp av människor med hänvisning till deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse”. Detta för att klargöra att alla rasistiska och liknande angrepp på en grupp personer omfattas av straffbarheten och detta även om gruppen skulle bestå av exempelvis invandrare i allmänhet.

³³ SOU 2000:88 Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd s. 208 f. och 280 f.

³⁴ Prop. 2001/02:59 Hets mot folkgrupp, m.m., s. 22 f.

Det finns som redovisats ovan inte skäl att i terrorismlagstiftningen göra åtskillnad mellan olika delar av befolkningen, t.ex. en etnisk minoritet, personer av ett visst folkslag, människor av utländsk härkomst, hbtq-personer, individer med viss religiös tillhörighet eller andra delar av befolkningen. Det intresse av ett öppet och säkert samhälle som terrorismlagstiftningen avser att skydda är något som tillkommer alla delar av befolkningen lika.

Möjligen blir begreppet befolkningsgrupp alltför snävt i detta sammanhang och lagstiftningsåtgärder bör därför vidtas. Enligt utredningen kan terroristbrottet i denna del lämpligtvis formuleras mer generellt samtidigt som det fortsatt anknyter till utformningen i terrorismdirektivet. Med viss förebild i hur motsvarande rekvisit också har formulerats i Nederländerna och Storbritannien³⁵ kan lagtexten utformas på det sättet att rekvisitet omfattar en gärning som begås med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning. Med en ”del av en befolkning” skulle i en sådan reglering avses såväl en större heterogen del som en mer avgränsad personkrets eller grupp, t.ex. en etnisk minoritet, ett visst folkslag, personer av utländsk härkomst, hbtq-personer eller personer med viss religiös tillhörighet.

Avslutningsvis bör återigen betonas att regelverken som syftar till att ge särskilt utsatta och kollektivt bestämda grupper eller personer ur sådana grupper ett särskilt straffrättsligt skydd återfinns på annat håll i strafflagstiftningen. I de fall allvarligt politiskt eller annan ideologiskt motiverad brottslighet inte anses utgöra terroristbrott kan gärningarna i stället leda till straff för andra brott, t.ex. mord eller allmänfarlig ödeläggelse. I 29 kap. 2 § 7 brottsbalken föreskrivs därvid, som en försvårande omständighet vid straffmätningen, att ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

³⁵ Se avsnitten 5.7 och 5.8.

... och mot offentliga organ

Som redovisats ovan anges i lagen om straff för terroristbrott att för terroristbrott döms den som begår den relevanta gärningen bl.a. med avsikt att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd. Enligt utredningen framstår det inte som befogat att i rekvisitet använda sig av uttrycket ”offentliga organ” (plural) vilket, vid sidan om ”en mellanstatlig organisation” (singular), kan riskera att uppfattas som ett krav på att gärningspersonens uppsåt ska omfatta fler än ett offentligt organ; något som uppenbarligen inte har varit avsikten. I stället bör rekvisitet i denna del hänföra sig till *ett* offentligt organ. En sådan förändring står också i överensstämmelse med utformningen av motsvarande rekvisit i terrorismdirektivet.³⁶

7.3.5 Vilka brott som ska kunna utgöra terroristbrott

Utredningens förslag: Alla svenska brott och, där en sådan gärning är belagd med straff, försök till sådana brott ska kunna betraktas som terroristbrott, under förutsättning att det objektiva och minst ett av de subjektiva kvalificerande rekvisiten är uppfyllda.

Skälen för utredningens förslag

Det bör inte göras någon uppräknings över vilka brottsliga gärningar som ska kunna utgöra terroristbrott ...

Endast gärningar som räknas upp i 3 § 1–22 lagen om straff för terroristbrott, t.ex. mord, människorov och sabotage men också vapenbrott och smuggling, kan enligt gällande rätt betraktas som terroristbrott om de kvalificerande rekvisiten är uppfyllda. Det finns vissa skäl som talar för att behålla den konstruktionen i en ny lagstiftning. Utöver de legalitetsaspekter som lyfts fram i tidigare för-

³⁶ En skillnad (i den svenska versionen) mellan terrorismdirektivet och terrorismrambeslutet är att det i artikel 1 i rambeslutet anges att gärningen ska ha begåtts i syfte att otillbörligen tvinga ”offentliga organ” medan det i artikel 2 direktivet står ”ett offentligt organ”. I de engelska versionerna av rambeslutet och direktivet används i bägge fallen ”a government”.

arbeten³⁷ tillkommer att begränsningen till vissa gärningar medför att andra tydligt kan uteslutas från terroristbrottets tillämpningsområde. Exempel på sådana brott kan vara vissa brott mot allmän ordning (se dock vidare nedan). Den nuvarande uppräkningsmodellen är också en modell som har motsvarigheter i våra nordiska grannländer samt i flera andra EU-länder³⁸ och den bidrar därutöver i viss mån till en tydlighet i genomförandet av EU:s terrorismdirktiv, eftersom brottskatalogen är avsedd att motsvara en liknande förteckning som den i artikel 3 i terrorismdiriktivet.³⁹

Lagstiftningstekniken är emellertid förenad med flera nackdelar. En väsentlig sådan är att bestämmelserna om terroristbrott blir omfattande och komplicerade. Att i en straffbestämmelse uttömmande peka ut vissa specifika brottsliga gärningar som under särskilda omständigheter ska kunna betraktas som mer kvalificerade brott är också en ovanlig lösning inom straffrätten. Den förekommer visserligen i 4 kap. brottsbalken, t.ex. beträffande grov kvinnofridskränkning och olaga förföljelse, där syftet har varit att åstadkomma en straffskärpning för vissa brottstyper som sker upprepat eller systematiskt mot en och samma person. Med något enstaka undantag⁴⁰ förekommer metoden emellertid inte i de med terroristbrottet i fråga om skyddsintresse mer jämförbara allmänfarliga brotten i 13 kap. brottsbalken eller för den delen beträffande högmålsbrotten eller brotten mot rikets säkerhet i 18 respektive 19 kap. i samma balk. Till detta kommer den allmänna synpunkt som Lagrådet hade vid införandet av lagen om straff för terroristbrott. Enligt Lagrådets uppfattning låg den mest betydande begränsningen för vad som ska utgöra terroristbrott i de kvalificerande rekvisiten. Lagrådet uttalade därvid att det var svårt att förstå varför en straffbelagd gärning, som begås med ett sådant uppsåt som krävs för terroristbrott och dessutom uppfyller det objektiva rekvisitet, men som inte återfinns bland de uppräknade gärningarna, inte ska betraktas som terroristbrott.⁴¹ Utredningen delar den uppfattningen. På sätt som har framhållits i tidigare förarbetsuttalanden och i avsnitt 7.3.4 utgörs terroristbrottets avgränsning i grunden av de kvalificerande rekvisiten.

³⁷ Prop. 2002/03:38 s. 58.

³⁸ Se avsnitt 5.

³⁹ Se prop. 2002/03:38 s. 89 f. och prop. 2017/18:174 s. 104.

⁴⁰ Brott mot medborgerlig frihet i 18 kap. 5 § brottsbalken.

⁴¹ Prop. 2002/03:38 s. 149 f.

Det är således inte terroristbrottets uttryckliga begränsning till vissa gärningar som exempelvis säkerställer att sådana fall av civil olydnad som berörts i tidigare förarbetsuttalanden, t.ex. aktioner mot olika byggprojekt, transporter av farligt gods, utvinning av naturtillgångar och provsprängningar av kärnladdningar⁴² inte är att bedöma som terroristbrott. Detsamma gäller sådana brott mot allmän ordning eller allmän verksamhet som begås i samband med t.ex. demonstrationer eftersom sådana aktioner, liksom de nämnda exemplen på civil olydnad, väl kan tänkas innefatta exempelvis grov misshandel eller grov skadegörelse, brott som omfattas av den nuvarande uppräknigen i terroristbrottet. Att olika former av ärekränkingsbrott inte kan uppfylla de kvalificerande rekviriten för terroristbrott står också klart. Sammanfattningsvis framstår den nuvarande uppräknigen av gärningar inte som helt nödvändig för att på nationell nivå avgränsa terroristbrottet mot annan brottslighet. Den bygger inte heller på några närmare eller helt självständiga ändamålsöverväganden utan följer gärningsuppräknigen i terrorismdirektivet. En annan sak är att det på internationell nivå kan finnas skäl för en sådan uppräkning i syfte att avgränsa och tydliggöra hur långt de internationella skyldigheterna sträcker sig ifråga om att betrakta vissa handlingar som terroristbrott och för att underlätta det internationella samarbetet på området.

Ytterligare en nackdel med brottskatalogen är att den riskerar att leda till mindre tillfredställande resultat när det gäller att vid terroristbrott bestämma det som brukar kallas för brottsenhet⁴³ och därvid bedöma helheten av en terroristattack, som kan rikta sig mot eller innefatta ett betydande antal målsägande och ett flertal olika ingående brottsliga gärningar. Exempelvis kan det förhållandet att endast andra fullbordade brott kan betraktas som fullbordade terroristbrott⁴⁴ få till konsekvens att man i många fall inte kan betrakta en till tid och rum sammanhängande terroristattack, med flera ingående brottsliga gärningar, som ett terroristbrott (en brottsenhet). I stället torde ett sådant händelseförlopp ofta få betraktas som flera brott, t.ex. ett terroristbrott genom (ett eller flera) mord och ett försök till terroristbrott genom (ett eller flera) försök till mord samt, i de fall som någon skada inte åsamkats vissa utsatta, som ett (eller flera) fall

⁴² Prop. 2002/03:38 s. 60 f.

⁴³ För en mer utförlig redogörelse beträffande brottsenhet och vilka kriterier som används för att fastställa en sådan enhet, se avsnitt 7.17.

⁴⁴ I förarbetena uttalas att uppräknigen i 3 § lagen om straff för terroristbrott är uttömmande och endast omfattar fullbordade brott, se prop. 2002/03:38 s. 89.

av t.ex. framkallande av fara för annan enligt 3 kap. 9 § brottsbalken (en gärning som inte finns med i den nuvarande katalogen över vilka gärningar som kan utgöra terroristbrott). Exempel på sådana konsekvenser av den nuvarande utformningen av terroristbrottet finns i rättspraxis.⁴⁵ Enligt utredningen borde lagstiftningen kring terroristbrott – liksom vid andra allmänfarliga brott⁴⁶ – i stället möjliggöra att vid rättstillämpningen framför allt låta tidsmässiga och rumsliga kriterier avgöra frågan om brottsenhet. Detta är även angeläget eftersom ett sådant betraktelsesätt passar med den prövning som vid terroristbrott bör göras av om det brottsliga handlandet i dess helhet är ägnat att allvarligt kunna skada ett land eller en mellanstatlig organisation.

Ovanstående problematik kan knappast lösas på ett tillfredsställande sätt genom att komplettera katalogen med ytterligare brotstyper. Om inte annat skulle det leda till att regleringen komplicerades ytterligare. I stället bör det prövas om det finns någon annan godtagbar lösning där det inte görs någon specifik uppräkningslista över vilka brotstyper som kan betraktas som terroristbrott. En sådan reform av terroristbrottet skulle innebära en väsentlig förenkling av regleringen och bidra till en mer ändamålsenlig och långsiktigt hållbar lagstiftning. På sätt som tidigare redovisats är hotbilden från terrorismen varierande från tid till annan och målen samt tillvägagångssätten för olika angrepp kan skifta. Det kan därför i det närmaste förutsättas att ytterligare förändringar i den gällande brottskatalogen behöver göras, om den nuvarande modellen bibehålls.

... utan i stället bör alla svenska brott kunna betraktas som terroristbrott om de kvalificerande rekviriten är uppfyllda

Om det inte längre ska göras någon uppräkningslista över vilka specifika brotstyper som kan utgöra terroristbrott kan brottet – i den delen – i stället i princip utformas på två skilda sätt. Antingen kan det på ett mer generellt sätt beskrivas vilka handlingar som kan utgöra terroristbrott eller så kan det föreskrivas att terroristbrottet ska bestå av en brottslig gärning. Det första sättet skulle vara att i straffbudet allmänt beskriva vilka handlingar som, om de begås med sådana särskilda avsikter som krävs och dessutom allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, kan utgöra terroristbrott. Det

⁴⁵ Se Stockholms tingsrätts dom 7 juni 2018 i mål nr B 4708-17, avsnitt 4.8.

⁴⁶ Jfr Asp & Ulväng, Kriminalrättens grunder, 2:a uppl. (2013) s. 468 f. och avsnitt 7.17.

andra sättet skulle innebära att bestämmelsen konstrueras på så sätt att alla brott, i princip utan begränsning, kan utgöra terroristbrott under förutsättning att gärningen uppfyller de kvalificerande rekvisiten.

Inget av sätten framstår som helt invändningsfria. Att i en brottsbeskrivning använda begreppet brott eller brottslig gärning medför att brottsbeskrivningen blir bred. Det kan därför hävdas att terroristbrottets tillämpningsområde blir mer tydligt avgränsat med det ovan förstnämnda alternativet. Å andra sidan är det inte okomplicerat att i lagtext, på ett uttömmande och samtidigt någorlunda precist sätt, fånga in alla de olika former av handlingar som bör kunna utgöra ett terroristbrott. En sådan brottsbeskrivning skulle behöva omfatta bl.a. användningen av allvarligt våld mot person och egendom, handlingar som medför en allmän fara för liv eller hälsan hos människor eller miljön liksom handlingar som innefattar att allvarligt störa eller avbryta digitala informations- och styrsystem. Inte minst för att uppfylla terrorismdirektivets krav på att exempelvis även olika former av befattning med vapen ska kunna utgöra terroristbrott skulle vidare också krävas någon form av mer allmän hänvisning till andra åtgärder som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Att därvid hänvisa till regleringen om försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott torde inte vara tillräckligt, eftersom det i artikel 14 i terrorismdirektivet ställs krav på att försök till viss befattning med vapen ska vara straffbelagd. Försök till förberedelse är inte straffbelagt enligt svensk rätt.

De potentiella vinsterna i legalitetshänseende med att i straffbudet allmänt beskriva vilka handlingar som kan utgöra terroristbrott framstår därför sammantaget enligt utredningen inte som så stora att de kan motivera att man av de skälen helt bör överge den invanda modellen att terroristbrottet ska bestå av en angiven konkret brottslig gärning. Den modellen bidrar också till ett fortsatt tydligt genomförande av terrorismdirektivet på så sätt att det i tidigare lagstiftningsärenden på ett noggrant sätt har redovisats på vilket sätt de handlingar som omfattas av direktivet också utgör brott enligt svensk rätt. Ett sålunda utformat terroristbrott skulle visserligen omfatta brottstyper som aldrig skulle kunna utgöra terroristbrott. På sätt som framhållits ovan utgörs emellertid terroristbrottets egentliga avgränsning mot annan brottslighet av de kvalificerande rekvisiten och även den nuvarande uppräknningen innehåller brottstyper som sedda för sig i princip aldrig skulle kunna uppfylla de kvalificerande

rekvisiten för ett fullbordat brott, t.ex. vapenbrott och smuggling (om handlandet inte skulle utgöra medverkan till en fullbordad terroristattack). Vissa brott som faller utanför den nuvarande katalogen kan också, som visats i rättspraxis,⁴⁷ utgöra åtalbara gärningar i anslutning till ett terroristbrott, t.ex. brottsbalksbrottet framkallande av fara för annan. Det är rimligt att även sådana brott kan ingå i bedömningen av om en samlad attack uppfyller de kvalificerande rekvisiten som terroristbrottet uppställer. Att använda en modell där terroristbrottet ska bestå av minst ett annat brott säkerställer också att det kriminaliserade området inte utökas som en konsekvens av terroristbrottsregleringen.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att den nuvarande katalogen lämpligen bör slopas och ersättas med en generell hänvisning till brott enligt svensk lag. Även försöksbrott bör omfattas av regleringen för att möjliggöra att exempelvis ett försök till mord ensamt eller som en del i ett händelseförlopp som innefattar flera brottsliga gärningar ska kunna utgöra ett fullbordat terroristbrott eller en del av ett sådant brott. Med försök avses då detsamma som i 23 kap. 1 § brottsbalken. Om grundbrottet består av ett försök måste således detta förstadium vara särskilt straffbelagt för att försöksgärningen ska kunna omfattas av straffansvar för terroristbrott. Utredningens förslag innebär således inte att straffansvaret för försök till sådana brott som inte är straffbelagda på försöksstadiet utvidgas. Även i annan lagstiftning finns exempel på att försök till brott kan utgöra ett annat fullbordat brott, se straffbestämmelsen om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken. Däremot är det svårt att se att ett brott som inte kommit längre än till förberedelsestadiet kan anses ingå i ett fullbordat terroristbrott. Sådana brott bör därför inte omfattas av regleringen. Utredningen återvänder i avsnitt 7.3.6 nedan till förhållandet mellan olika förstadium till terroristbrott och fullbordade terroristbrott och gränsdragningen däremellan.

Det bör betonas att det som här föreslås inte innebär något helt nytt inom straffrätten. Tvärtom finns det flera exempel på bestämmelser i brottsbalken där straffbudens tillämpningsområde helt eller delvis bestäms utifrån med vilket syfte en handling företas och/eller utifrån vilken skada eller fara för skada som handlingen innebär, t.ex. uppror, högförräderi, sabotage och sjö- eller luftfartssabotage. Därvid kan särskilt framhållas bestämmelsen om högförräderi som, utan begränsning till vissa tillvägagångssätt, omfattar handlingar som begås

⁴⁷ Se Stockholms tingsrätts dom 7 juni 2018 i mål nr B 4708–17, avsnitt 4.8.

med uppsåt att hela eller delar av riket på visst sätt bl.a. ska läggas under främmande makt eller lösryckas, om handlingen innebär en fara för uppsåtets förverkligande. Till sin uppbyggnad uppvisar det brottet på många sätt likheter med det av utredningen här framlagda förslaget till ett förändrat terroristbrott. För det fall man trots ovanstående inte skulle gå vidare med utredningens förslag i denna del förordar utredningen att man ändå prövar att slopa den nuvarande uppräknings av gärningar till förmån för – på sätt som skisseras ovan – en modell där man med viss förebild i exempelvis bestämmelserna om flygplatssabotage i stället försöker beskriva vilka handlingar som, om de uppfyller de kvalificerande rekvisiten, kan utgöra terroristbrott.

När det gäller allmänna konkurrensfrågor hänvisas till avsnitt 7.17.

7.3.6 Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott

Utredningens förslag: Försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott ska vara straffbart.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

Bestämmelserna om försök, förberedelse, stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott i 4 § lagen om straff för terroristbrott infördes för att genomföra kriminaliseringsåtagandet i artikel 2 i det dåvarande terrorismrambeslutet om brott som begås av en terroristgrupp.⁴⁸ På så sätt uppfylldes även kravet i artikel 4 i rambeslutet enligt vilken försök till terroristbrott ska vara straffbart.

⁴⁸ Vid genomförandet bedömdes att artikel 2 i terrorismrambeslutet om brott som begås av en terroristgrupp inte ställde krav på införande av en självständig straffbestämmelse om ledande av och deltagande i en grupp som planerar terroristbrottslighet. Det bedömdes i stället att de handlingar som ska vara straffbara enligt den artikeln i svensk rätt torde täckas av ansvar för medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott. Det föreslogs därför att försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott skulle vara straffbart. Eftersom dessa förstadier inte var kriminaliserade för samtliga de gärningar som omfattas av rambeslutet föreslogs även i dessa delar ny lagstiftning, prop. 2002/03:38 s. 40 f., 46 f. och 62 f. Vid genomförandet av terrorismdirektivet gjordes inte någon annan bedömning, prop. 2017/18:174 s. 71 f. Se vidare avsnitt 7.7.2.

I samband med införandet av en ny form av straffansvar i svensk rätt för underlåtenhet att förhindra brott kompletterades 4 § lagen om straff för terroristbrott med en sådan reglering.⁴⁹

Enligt 4 § lagen om straff för terroristbrott döms det till ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken.

Försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott bör vara straffbart

Kriminalisering av förstadier till brott förbehålls normalt brott av visst allvar. De straffskalor som föreslås för terroristbrottet (se avsnitt 7.9.3) speglar att det är fråga om ett brott av mycket allvarligt slag. Terroristbrott föregås i många fall också av noggrann planering där det kan vara flera personer som deltar. Straffbestämmelserna om osjälvständiga brott kan alltså vara av särskild betydelse för att motverka och avvärja terroristbrott på ett tidigt stadium. Vid sidan av att det krävs för att uppfylla EU:s terrorismdirektiv talar dessa förhållanden starkt för att förstadier till terroristbrott bör vara straffbart. Den bedömningen påverkas inte av förekomsten av särskilda straffbestämmelser om samröre med en terroristorganisation eller rekrytering till terrorism. Straffansvaret för samröre med en terroristorganisation är således – till skillnad från ansvaret för förberedelse till brott – begränsat till åtgärder som vidtas till stöd för brottslig verksamhet som utförs eller planeras av *flera* personer (se avsnitt 7.6). Och även om stämplingsbestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken motsvaras av bestämmelsen om rekrytering till terrorism (dvs. bl.a. terroristbrott) finns det skillnader. Att i samråd med annan besluta gärningen eller att åta eller erbjuda sig att utföra den omfattas inte av straffansvaret enligt rekryteringsbestämmelsen (se avsnitt 7.7.4). Stämplingsbrottets tillämpningsområde är alltså vidare. Det bör enligt utredningen således vara straffbart med försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott.

Även underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott bör vara straffbart. Regleringen i denna del återfinns i 23 kap. brottsbalken.

⁴⁹ Prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet, s. 56.

Något om förhållandet mellan försök till terroristbrott och fullbordat terroristbrott

Utredningen har ovan föreslagit att även försök till brott, där det är särskilt straffbelagt, ska kunna utgöra fullbordade terroristbrott. Det finns därför skäl att uppehålla sig något vid förhållandet mellan försök till terroristbrott och fullbordade terroristbrott och gränsdragningen däremellan.

För att döma någon för försök till brott enligt 23 kap. 1 § brottsbalken krävs att den s.k. försökspunkten ska ha passerats samtidigt som fullbordanspunkten inte har uppnåtts. Frågan om fullbordanspunkten för ett brott sammanfaller med frågan om rekvisiten för det fullbordade brottet. Försök karakteriseras ofta av att det saknas något på den objektiva sidan för att brottet ska vara fullbordat, t.ex. en viss effekt eller fara för uppkomsten av en viss effekt. Beträffande terroristbrottet torde saken kunna beskrivas så att det för straffansvar för försök till terroristbrott i allmänhet krävs att gärningspersonen passerat försökspunkten beträffande den i brottsplanen huvudsakligen ingående brottsliga gärningen, t.ex. mord eller allmänfarlig ödeläggelse, utan att någon fara för en allvarlig skada på ett land eller en mellanstatlig organisation inträtt. Ett exempel på en sådan gärning kan vara att en gärningsperson med terrorismavsikt håller ut brandfarlig vätska eller apterar en bombladdning vid en allmän plats där flera personer vistas men blir avbruten före fullföljandet av brottsplanen. Även med utredningens förslag torde ett sådant förfarande som regel inte vara att betrakta som ett fullbordat terroristbrott (eftersom farerekvisitet i det brottet inte är uppfyllt). I andra fall kan emellertid fullbordanspunkten för terroristbrottet ha passerats trots att den i terroristbrottet ingående brottsliga gärningen inte har fullbordats. Det kan t.ex. handla om att en gärningsperson med terrorismavsikt avlossar ett vapen in i en folksamling eller med ett tyngre fordon försöker köra ihjäl flera personer, men utan att någon avlider (eller ens skadas allvarligt). Den brottsliga gärningen består då av ett eller flera försök till mord. Exempelen illustrerar det förhållandet att det även med utredningens förslag till reformerat terroristbrott finns ett behov av en särskild försökskriminalisering. Det är alltså inte så att terroristbrottet med utredningens förslag får en så tidig fullbordanspunkt att utrymme för försök till terroristbrott i praktiken saknas.

I det sammanhanget bör avslutningsvis understrykas att det inte är så att utredningens förslag innebär att försök till försök eller för den delen förberedelse till försök kriminaliseras. Terroristbrottet kommer även med utredningens förslag vara ett i alla delar självständigt brott där fullbordanspunkten sammanfaller med kravet på ett en viss (abstrakt) fara (terroristbrottets objektiva rekvisit) uppkommit på grund av en viss brottslig handling. Ett terroristbrott är således inte att betrakta som fullbordat om faran inte uppstått, jfr exempel ovan med den apterade bombladdningen. En sådan handling är i stället i förekommande fall att betrakta som försök till terroristbrott. Detta förhållande påverkas inte av att det beträffande terroristbrottet är fråga om ett abstrakt farerekvisit, dvs. att det inte krävs att någon allvarlig skada uppkommit i det enskilda fallet utan endast att gärningen typiskt sett kan åstadkomma en sådana skada. I andra fall kan emellertid, på sätt som illustrerats ovan, fullbordanspunkten för terroristbrottet ha passerats trots att det i terroristbrottet ingående brottet inte har fullbordats. Och även om detta torde vara ovanligt beträffande enskilda försöksbrott är det befogat att inkludera sådana brott i brottsbeskrivningen också av det skälet att man annars inte kan betrakta en till tid och rum sammanhängande terroristattacker, med flera ingående brott, fullbordade och inte fullbordade, som ett terroristbrott (en brottsenhet). Det ska emellertid inte förnekas att den modell som föreslås av utredningen – att ett försök till ett (annat) brott beroende på omständigheter i det enskilda fallet kan utgöra ett fullbordat terroristbrott eller ett försök till ett sådant brott – kan innebära vissa gränsdragningsproblem, t.ex. ur ett konkurrensperspektiv. Dessa torde emellertid inte vara större än att de kan hanteras i den praktiska rättstillämpningen på ett tillfredställande sätt. Av de allmänna principerna som gäller i svensk rätt (se vidare i avsnitt 7.17) följer att ett fullbordat terroristbrott konsumerar ett försök till terroristbrott.

7.4 Särskilt allvarlig brottslighet

7.4.1 Inledning

I finansierings- och rekryteringslagarna finns bestämmelser om ett särskilt straffansvar för finansiering respektive offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelserna genomför straffrättsliga

åtaganden i FN:s finansieringskonvention, Europarådets terrorismkonventionen med tilläggsprotokoll, FN:s säkerhetsråds resolution 2178 och EU:s terrorismdirektiv samt uppfyller FATF:s rekommendation 5.

Regleringen om särskilt allvarlig brottslighet har i sin tur utformats för att säkerställa att straffansvaret enligt finansieringslagen och rekryteringslagen ska vara tillämpligt i förhållande till vad som utgör terroristbrott enligt finansieringskonventionen och terrorismdirektivet (finansieringslagen) respektive terrorismkonventionen och terrorismdirektivet (rekryteringslagen). Direktivet innehåller, som redovisats i avsnitten 4.5.3 och 7.3, en självständig definition av vad som ska utgöra terroristbrott som i svensk rätt motsvaras av terroristbrottet enligt lagen om straff för terroristbrott. Terroristbrott enligt finansierings- och terrorismkonventionen utgörs i stället av de brott som omfattas av ett tiotal utpekade FN-överenskommelser på terrorismområdet, t.ex. den s.k. gisslankonventionen. Delvis som en konsekvens av dessa olika definitioner har regleringen om särskilt allvarlig brottslighet fått en komplicerad utformning med hänvisningar till såväl utpekade brott enligt svensk rätt, t.ex. terroristbrott, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage, som brottslighet enligt flera olika internationella instrument, t.ex. den nämnda gisslankonventionen, liksom kombinationer däremellan. Som påpekas i utredningens direktiv medför regleringen om särskilt allvarlig brottslighet att lagstiftningen brister i överskådlighet och utredningen har därför fått i särskilt uppdrag att analysera möjligheterna att på ett enklare sätt genomföra de bestämmelser i relevanta internationella instrument som anger vad som avses med terroristbrottslighet och som i lagstiftningen kommit till uttryck genom regleringen om särskilt allvarlig brottslighet.

Möjligheterna att utmönstra eller förenkla den nu gällande regleringen om särskilt allvarlig brottslighet behandlas i avsnitt 7.4.4. Efter som det regelverket tillkommit som en konsekvens av besluten att införa straffbestämmelserna i finansierings- och rekryteringslagarna behandlas emellertid först frågan om dessa bestämmelser bör behållas i lagstiftningen (avsnitt 7.4.3). Inledningsvis lämnas en närmare bakgrund till de aktuella regelverkens tillkomst och utformning (avsnitt 7.4.2).

7.4.2 Bakgrund och gällande rätt

Finansieringslagen och särskilt allvarlig brottslighet

Finansieringslagen infördes för att genomföra FN:s finansieringskonvention. Enligt artikel 2 i konventionen ska det vara straffbart att tillhandahålla eller samla in tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att utföra en gärning som utgör ett terroristbrott enligt konventionen. Vid införandet av finansieringslagen bedömdes att konventionen ställde krav på ett längre gående straffansvar än vad som följer av bestämmelserna om ansvar för förberedelse till brott i brottsbalken. Vidare ställer konventionen krav på kriminalisering av försök till finansiering och försök till förberedelse är inte straffbart i Sverige.⁵⁰ Det bedömdes inte som lämpligt att genomföra de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna genom generella ändringar av bl.a. förberedelsebrottet. I stället borde kraven på kriminalisering uppfyllas genom att det infördes en särskild reglering i en ny lag, finansieringslagen. Straffansvaret för finansiering skulle endast avse de brott som omfattas av finansieringskonventionens definition av terroristbrott i artikel 2.⁵¹ För att åstadkomma detta infördes regleringen om särskilt allvarlig brottslighet. Enligt artikel 2.1 a i finansieringskonventionen ska det vara straffbart att finansiera en gärning som utgör ett brott enligt de FN-överenskommelser som finns med i en bilaga till konventionen.⁵² I de fall straffbestämmelser hade introducerats i svensk rätt för att genomföra instrumenten i konventionens bilaga (dvs. Haagkonvention, Montrealkonventionen och dess tilläggsprotokoll samt SUA-konventionen) gjordes en direkt hänvisning till dem; nämligen bestämmelserna om kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage (2 § 2 finansieringslagen).⁵³ Därutöver ansågs att även grovt sabotage borde omfattas av straffansvaret bl.a. eftersom det brottet är avsett att skydda det svenska samhällets mest grundläggande intressen och att

⁵⁰ Jfr överväganden i prop. 2001/02:149 s. 38 f.

⁵¹ Prop. 2001/02:149 s. 40 f.

⁵² De internationella överenskommelser som anges i bilagan är Haagkonventionen, Montrealkonventionen, diplomatskyddskonventionen, gisslankonventionen, konventionen om fysiskt skydd av kärnämne, protokollet till Montrealkonventionen, SUA-konventionen, plattformprotokollet och terroristbombningskonventionen. För det närmare innehållet i dessa överenskommelser och hur de genomförts i svensk rätt, se avsnitt 4.5.

⁵³ Prop. 2001/02:149 s. 41.

angrepp mot dessa torde i många fall kunna utgöra terroristbrott.⁵⁴ Beträffande brott enligt de övriga bilageöverenskommelserna (dvs. gisslankonventionen, terroristbombningskonventionen och konventionen om fysiskt skydd av kärnämne) gjordes, delvis på förslag av Lagrådet, en hänvisning till den brottslighet som avses i respektive konvention (2 § 3 a–c finansieringslagen) liksom (beträffande diplomat-skyddskonventionen) till kombinationer mellan svenska straffbestäm-melser och artiklar i den aktuella konventionen (2 § 4 finansierings-lagen).⁵⁵ För att genomföra artikel 2.1 b i finansieringskonventionen⁵⁶ infördes i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet därutöver också en hänvisning till ett antal brott som kan vara avsedda att orsaka en person död eller allvarlig kroppsskada och där syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd (2 § 1 finansieringslagen). I samband med tillkomsten av lagen om straff för terroristbrott ansågs det naturligt att även terroristbrott skulle omfattas av finansieringslagens bestä-melser (2 § 2 finansieringslagen).⁵⁷

I april 2016 infördes i finansieringslagen ett särskilt straffansvar för finansiering av en resa i terrorismsyfte (3 a § finansieringslagen) enligt 5 b § rekryteringslagen, bl.a. eftersom regleringen om förberedelse till brott inte täckte kravet på en sådan kriminalisering som följde av FN:s säkerhetsråds resolution 2178.⁵⁸ I samma lagstiftnings-ärende kompletterades också regleringen i finansieringslagen om sär-skilt allvarlig brottslighet med en hänvisning till konventionen för be-kämpande av nukleär terrorism (2 § 3 d finansieringslagen).⁵⁹

⁵⁴ Prop. 2001/02:149 s. 41. Till stöd för att grovt sabotage borde omfattas anfördes vidare att ansvar för flygplatssabotage endast kan ådömas om flygplatsen är öppen för internationell trafik. Om motsvarande gärning begås mot en flygplats som endast är öppen för nationell trafik kan gärningen dock vara att bedöma som grovt sabotage. Detsamma gäller för andra typer av inter-nationella respektive nationella trafikplatser, t.ex. järnvägs- och busstationer eller hamnar.

⁵⁵ Prop. 2001/02:149 s. 41 f.

⁵⁶ Enligt den bestämmelsen ska det vara straffbart att finansiera en gärning som är avsedd att orsaka en civilperson eller någon annan person som inte aktivt deltar i fientligheterna vid en väpnad konflikt död eller allvarlig kroppsskada när uppsåtet med gärningen på grund av dess beskaffenhet eller det sammanhang i vilket den utförs är att injaga skräck i en befolkning eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd (artikel 2.1 b).

⁵⁷ Prop. 2002/03:38 s. 74 f.

⁵⁸ Prop. 2015/16:78 s. 20 f.

⁵⁹ Prop. 2015/16:78 s. 25 och 44. En sådan hänvisning fanns då redan i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen (prop. 2013/14:212). Om inte regleringen i finansieringslagen hade kompletterats med en hänvisning till konventionen hade straffansvaret för resa kommit att vara mer omfattande än finansiering av brottsligheten i sig (prop. 2015/16:78 s. 44).

Några förändringar i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet krävdes inte i samband med genomförandet av EU:s terrorismdirektiv. Däremot utvidgades de särskilda bestämmelserna om straffansvar i finansieringslagen.⁶⁰

Rekryteringslagen och särskilt allvarlig brottslighet

EU:s terrorismrambeslut ändrades 2008. För att genomföra den ändringen och tillträda Europarådets terrorismkonvention infördes rekryteringslagen. Enligt såväl terrorismkonventionen med tilläggsprotokoll som EU:s terrorismdirektiv (som ersatt terrorismrambeslutet) ska offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott vara straffbart. Bedömningen gjordes att terrorismkonventionen och det dåvarande ändringsrambeslutet i dessa avseenden ställde krav på ett längre gående straffansvar än vad som följde av brottsbalkens bestämmelser. Det ansågs råda en viss osäkerhet beträffande uppviglingsbrottets eventuella nationella begränsningar (se vidare avsnitt 7.4.3) och ansvaret för stämpling till brott var endast straffbelagt för fullbordat brott i gärningsmannaskap medan konventionen och rambeslutet ställde krav på kriminalisering av rekrytering till medverkansgärningar liksom av rekrytering som innebär att någon förmåns att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott. En särskild komplikation i sammanhanget var också att försök till stämpling inte var kriminaliserat som egen brottsform samtidigt som konventionen ställde krav på att försök till rekrytering skulle vara straffbart. Beträffande utbildningsbrottet ansågs bestämmelserna om medverkan endast motsvara en del av kriminaliseringsåtagandena.⁶¹

Lagstiftningsåtgärder var därför nödvändiga och det föreslogs att det i en ny lag, rekryteringslagen, skulle införas självständiga straffbud för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning. Straffansvaret för den brottsligheten skulle i sin tur vara tillämpligt i förhållande till vad som enligt terrorismkonventionen respektive det dåvarande terrorismrambeslutet utgjorde terroristbrott. Att därvid enbart hänvisa till bestämmelsen om terroristbrott enligt lagen om straff för

⁶⁰ Se vidare avsnitt 7.7.2 och prop. 2017/18:174 s. 65 f.

⁶¹ Prop. 2009/10:78 s. 28 f.

terroristbrott skulle inte träffa alla de gärningar som enligt konventionen ska utgöra terroristbrott.⁶² I stället ansågs att tillämpningsområdet borde ta sin utgångspunkt i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet i finansieringslagen, eftersom definitionen av terroristbrott i terrorismkonventionen i huvudsak sammanfaller med den i finansieringskonventionen. Därför infördes ett med finansieringslagen i princip likalydande regelverk också i rekryteringslagen (2 § 1–4 rekryteringslagen).⁶³

De enda skillnaderna mellan bilagan över relevanta internationella instrument som knyter an till finansieringskonventionen och motsvarande bilaga till terrorismkonventionen är att finansieringskonventionen och konventionen för bekämpande av nukleär terrorism också ingår i bilagan till den senare. Av det skälet infördes i rekryteringslagen ytterligare en punkt i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet som omfattar brott mot 3 § finansieringslagen (2 § 5 rekryteringslagen). I samband med att Sverige vid ett senare tillfälle tillträdde konventionen om nukleär terrorism byggdes också katalogen ut med en hänvisning till den konventionen (2 § 4 d rekryteringslagen).⁶⁴

I april 2016 infördes särskilda straffbestämmelser i rekryteringslagen om mottagande av utbildning avseende bl.a. terroristbrott och resa i terrorismsyfte (5 a och 5 b §§ rekryteringslagen). I det lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att svensk rätt inte uppfyllde kraven på kriminalisering av resa i terrorismsyfte i FN:s säkerhetsråds resolution 2178, bl.a. eftersom den som företar en sådan resa som avses i resolutionen inte alltid kan anses ha begått ett straffbart försök eller gjort sig skyldig till en straffbar förberedelse eller stämpling till brott. Dessutom skulle en resa i syfte att erhålla terrorismträning vara kriminaliserat och något sådant straffbud avseende mottagande av utbildning eller träning fanns inte i rekryteringslagen.⁶⁵ Några förändringar i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen krävdes emellertid inte. Det ansågs inte heller vara

⁶² I prop. 2009/10:78 hänvisas i denna del till promemorian Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (Ds 2009:17) där skälen för den bedömningen utvecklas, se s. 119 f. i promemorian.

⁶³ Prop. 2009/10:78 s. 39 f.

⁶⁴ Prop. 2013/14:212. Motsvarande förändring gjordes i finansieringslagen i samband med införandet av ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte, se ovan och prop. 2015/16:78 s. 25 och 44.

⁶⁵ Prop. 2015/16:78 s. 20 f.

nödvändigt vid genomförandet av terrorismdirektivet. Däremot utvidgades då, på olika sätt, de särskilda bestämmelserna om straffansvar, med undantag för offentlig uppmaning.⁶⁶

Gällande rätt

Regleringen om särskilt allvarlig brottslig i rekryteringslagen och finansieringslagen är i princip likalydande. Enligt 2 § rekryteringslagen avses i lagen med särskilt allvarlig brottslighet

1. mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,
2. terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,
3. sådan brottslighet som avses i
 - a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,
 - b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,
 - c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och
 - d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism,

⁶⁶ Se vidare avsnitten 7.7.3–6 och prop. 2017/18:174 s. 48 f.

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, samt
5. brott enligt 3 § finansieringslagen.

Någon motsvarighet till 2 § 5 rekryteringslagen, dvs. brott mot 3 § finansieringslagen, finns inte i 2 § finansieringslagen.

Vad avser gällande rätt beträffande brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa hänvisas till avsnitten 7.7.2–6.

7.4.3 Ett särskilt straffansvar för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa bör behållas

Utredningens bedömning: Brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa bör behållas i lagstiftningen. Straffansvaret enligt de bestämmelserna bör fortsatt vara tillämpligt i förhållande till vad som i FN:s finansieringskonvention, Europarådets terrorismkonvention och EU:s terrorismdirektiv avses med terroristbrott.

Skälen för utredningens bedömning: På sätt som redovisats ovan har det i tidigare lagstiftningsärenden bedömts att åtagandena i FN:s finansieringskonvention, Europarådets terrorismkonvention och EU:s terrorismdirektiv beträffande finansiering, rekrytering, utbildning och resa ställer krav på ett längre gående straffansvar än vad som följer av bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott. Det har inte framkommit skäl för utredningen att ompröva dessa ställningstaganden. Tvärtom delar utredningen de bedömningar som har gjorts i detta hänseende. Frågan är då om utredningen närmare bör undersöka möjligheterna att genom generella förändringar i det nämnda kapitlet i brottsbal-

ken ersätta den särreglering som finns i finansieringslagen och rekryteringslagen. Sådana lösningar framstår emellertid inte som lämpliga, t.ex. skulle det förmodligen krävas att försök till förberedelse kriminaliseras, vilket får anses vara främmande för svensk rätt. Till detta kommer att de aktuella straffbuden bidrar till att alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism kriminaliseras på ett trovärdigt och effektivt sätt. Regleringen, som innebär att många flera brott än annars kan ligga till grund för bedömningen av om ett terroristbrott har planerats, innebär också att det bör finnas fler möjligheter att i tid förhindra att terroristbrottslighet begås, jfr avsnittet om hemliga tvångsmedel (avsnitt 9).

Särkriminaliseringen fyller dessutom en funktion i terrorismsammanhang i det att den betonar det särskilda allvar i den brottslighet som avses. Det gäller även offentlig uppmaning där det annars kan diskuteras om ett särskilt straffansvar vid sidan om bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken i och för sig är nödvändig för att uppfylla de internationella åtagandena.⁶⁷ Straffskalan är dock strängare för offentlig uppmaning än för uppvigling och återspeglar bättre det klandervärda i de slags uppmaningar som omfattas.⁶⁸ Straffbuden i finansieringslagen och rekryteringslagen har också numera funnits under en längre tid, är väl inarbetade och förhåller sig väl till de internationella åtagandena på området. Utgångspunkten i en reformerad lagstiftning bör alltså vara att det ska finnas särskilda bestämmelser om straffansvar för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa.

Straffansvaret bör – i enlighet med nuvarande ordning och i linje med internationella åtaganden – som utgångspunkt även fortsättningsvis vara tillämpliga i förhållande till vad som i terrorismdirektivet, finansieringskonventionen och terrorismkonventionen avses med terroristbrott, dvs. det som i dag omfattas av regleringen om

⁶⁷ När terrorismkonventionen och terrorismrambeslutet genomfördes konstaterades att bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken väl uppfyller de krav som ställs i bestämmelserna om offentlig uppmaning. Eftersom det ansågs råda viss osäkerhet om vad som gäller beträffande uppviglingsbrottets eventuella nationella begränsningar bedömdes det dock vara motiverat att införa ett särskilt straffstadgande (prop. 2009/10:78 s. 29 f.). Det får numera anses att uppviglingsbrottet inte omfattas av nationella begränsningar av det nämnda slaget. Avgörande för bestämmelsens tillämplighet torde i stället vara att den gärning till vilken det uppviglas utgör ett svenskt brott (prop. 2013/14:146 s. 214 f.).

⁶⁸ Jfr motsvarande resonemang i prop. 2017/18:174 s. 76. Straffskalan för offentlig uppmaning är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år, jämfört med straffskalan för uppvigling som är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år.

särskilt allvarlig brottslighet. I avsnittet nedan behandlar utredningen frågan om hur den regleringen bör utformas. Hur de enskilda straffbuden om finansiering m.m. bör utformas behandlas i avsnitt 7.7.

7.4.4 En tydligare reglering om särskilt allvarlig brottslighet

Utredningens bedömning: Det framstår inte som möjligt att helt utmönstra regleringen om särskilt allvarlig brottslighet. Regleringen bör emellertid ändras på så sätt att den i princip enbart hänvisar till svenska brott. Begreppet särskilt allvarlig brottslighet bör behållas som beteckning på regleringen.

Utredningens förslag: Med särskilt allvarlig brottslighet ska i den föreslagna lagen avses:

- mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats sabotage och spridande av gift eller smitta, grovt brott,
- människorov och olaga frihetsberövande om avsikten med gärningen är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd,
- mord, människorov, grov skadegörelse, mordbrand eller annat allvarligt våldsamt angrepp som utförs mot en stats- eller regeringschef, en utrikesminister eller annan internationellt skyddad person, som befinner sig utomlands,
- uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt motsvarande grova brott enligt 25 a § samma lag,
- uppsåtligt brott enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen (2018:396) som avser tillståndsplikt enligt 6 kap. 1 § samma lag avseende sådan verksamhet som avses i 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag, samt
- brott enligt annan lag som begås med en sådan avsikt som avses i bestämmelsen om terroristbrott.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Det finns skäl att utmönstra eller förenkla regleringen

Det finns flera skäl att försöka utmönstra eller åtminstone förenkla regleringen om särskilt allvarlig brottslighet. För det första skulle det i flera avseenden vara principiellt önskvärt att straffansvaret för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa som utgångspunkt i princip enbart var tillämpligt i förhållande till *ett* definierat terroristbrott (se vidare nedan). För det andra har regleringen om särskilt allvarlig brottslighet fått en i sig komplicerad utformning med hänvisningar till nationella brott såväl som till brott enligt vissa av överenskommelserna i bilagorna till FN:s finansieringskonvention och Europarådets terrorismkonvention. Metoden har i tidigare lagstiftningsärenden visserligen ansetts uppfylla de krav som kan ställas på en strafflag och hänvisningar till nationell och internationell reglering är också vanliga på det specialstraffrättsliga området.⁶⁹ Regleringen bidrar emellertid till att lagstiftningen brister i överskådlighet. För att avgöra vad som är straffbart måste ledning sökas i relevanta internationella konventioner, som i sin tur är olikartade, komplicerade och omfångsrika. Sedan tillkomsten av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet har också straffansvaret enligt såväl finansieringslagen som rekryteringslagen utvidgats i flera omgångar och rättssäkerhetsskäl talar för en mer tydligt avgränsad reglering. Utredningen har också fått det intrycket att den komplicerade regleringen i sig kan få negativa konsekvenser för en effektiv tillämpning av lagstiftningen av de brottsbekämpande myndigheterna. Sammanfattningsvis är det således av flera skäl angeläget att i en reformerad lagstiftning – så långt möjligt och lämpligt – finna metoder för att försöka utmönstra eller i vart fall förenkla regleringen om särskilt allvarlig brottslighet.

⁶⁹ Jfr överväganden i prop. 2009/10:78 s. 38 f. och s. 52 f. Till bemötande av kritik från vissa remissinstanser som ansåg att regleringen om särskilt allvarlig brottslighet var svår att tolka och inte levde upp till rimliga krav på förutsebarhet anfördes att det var ofrånkomligt att uppräkningsinstrumentet hade också förebild i finansieringslagen som utformats bl.a. efter förslag från Lagrådet. Metoden ansågs vidare uppfylla de krav som borde ställas på utformningen av en strafflag och hade den fördelen att uppräkningsinstrumentet kunde förändras om t.ex. bilagan till terrorismkonventionen skulle ändras.

Är det möjligt att utmönstra regleringen?

Som påpekats ovan framstår det vid en första anblick som ett tilltalande alternativ att låta straffansvaret för finansiering m.m. i princip enbart vara tillämpligt i förhållande till terroristbrottet. Det skulle förenkla lagstiftningen och det kan på goda grunder hävdas att en sådan modell skulle innebära en rimlig avgränsning av straffansvaret på terrorismbekämpningens område samtidigt som det skulle stå i överensstämmelse med det övergripande syftet med finansieringskonventionen och terrorismkonventionen, dvs. att bekämpa terrorism. Det skulle inte heller innebära någon väsentlig avkriminalisering, eftersom straffansvaret för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa till övervägande del motsvaras av det straffbara området enligt bestämmelserna om uppvigling, försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott (t.ex. till sådana svenska brott som motsvarar brotten enligt bilageöverenskommelserna). En sådan reform skulle också underlättas av utredningens förslag att alla svenska brott ska kunna vara att betrakta som terroristbrott om de för det brottet kvalificerande rekvisiten är uppfyllda (se avsnitt 7.3.5).

Det är emellertid svårt att förena ett sådant förslag med vissa tydliga ställningstaganden i tidigare lagstiftningsärenden. I det sammanhanget kan särskilt hänvisas till Lagrådets uttalanden vid införandet av finansieringslagen med innebörd att en begränsning av straffansvaret för finansiering till att omfatta handlingar som begås i terrorismsyfte skulle vara svårt att förena med Sveriges internationella åtaganden, eftersom det för tillämpning av flera av bilagakonventionerna, t.ex. gisslankonventionen, inte finns någon motsvarande begränsning. Lagrådet föreslog därför att det i finansieringslagen skulle göras en direkt hänvisning till den brottslighet som avses i dessa konventioner. Regeringen godtog bedömningen och förslaget.⁷⁰ Liknande överväganden gjordes i samband med genomförandet av terrorismkonventionen.⁷¹ Som redogjorts för ovan gjordes i dessa lagstiftningsärenden också bedömningen att finansieringskonventionen respektive terrorismkonventionen ställer krav på ett längre gående straffansvar än vad som följer av bestämmelserna om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott.⁷² Det skulle alltså vara svårt att exempelvis hävda att finansieringskonventionens krav på kriminalisering

⁷⁰ Prop. 2001/02:149 s. 26, 43 och 106 f.

⁷¹ Ds 2009:17 s. 117 f. och prop. 2009/10:78 s. 39.

⁷² Prop. 2001/02:149 s. 26 och prop. 2009/10:78 s. 28 f.

av finansiering av ett kapningsbrott (enligt Haagkonventionen) i alla delar är kriminaliserat på den grunden att förberedelse till kapning enligt 13 kap. 5 § första stycket brottsbalken är straffbart.

En annan tänkbar lösning skulle kunna vara att – enligt norsk modell – på motsvarande sätt som beträffande brotten kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage genomgående införa särskilda straffstadganden för bilageöverenskommelsernas huvudbrott, t.ex. ett särskilt brott om angrepp mot internationellt skyddade personer enligt diplomatskyddskonventionen och en bombningsbrott enligt terroristbombningskonventionen; för att sedan låta straffansvaret för exempelvis finansiering vara tillämpligt i förhållande till dessa särskilda straffstadganden. En sådan modell skulle innebära ett konsekvent genomförande av FN:s överenskommelser på terrorismområdet samtidigt som det skulle möjliggöra att regleringen om särskilt allvarlig brottslighet genomgående skulle kunna ersättas med hänvisningar till nationella straffbestämmelser. Dessutom finns det som nämnts en nordisk förebild för en sådan ordning. En svårighet är emellertid att konventionernas huvudbrott många gånger är komplicerade, omfattande och innehåller vaga rekvisit. Överlappningen mellan t.ex. ett nytt ”bombningsbrott” och befintliga straffbestämmelser skulle dessutom bli betydande och svåra konkurrensfrågor kan uppstå. Dessutom kan eventuella framtida uppdateringar av regelverket med anledning av exempelvis nya FN-överenskommelser försvåras. Frågan är också om ett så pass genomgripande förslag kan motiveras enbart utifrån de skäl som talar för ett slopande av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet.

Sammanfattningsvis är det – såvitt utredningen har kunnat överblicka – svårt att finna en lämplig lösning som medger en utmönstring av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet och samtidigt uppfyller Sveriges internationella åtaganden. Det torde emellertid finnas förutsättningar att förenkla och renodla den nuvarande regleringen, se vidare nedan.

Lämplig metod för en förenklad reglering

Ett alternativ för att åstadkomma en mer konsekvent reglering om särskilt allvarlig brottslighet skulle kunna vara att genomgående hänvisa till bilageöverenskommelserna i enlighet med vad som i den

nuvarande lagstiftningen gäller för t.ex. gisslankonventionen och konventionen om fysiskt skydd av kärnämne. Tekniken medger att regleringen på ett noggrant sätt kan hänföras till brotten i bilageöverenskommelserna och att lagstiftningen relativt enkelt kan uppdateras eller ändras vid behov. Som nämnts är det inte heller en metod som är främmande för svensk lagstiftning och regleringen om särskilt allvarlig brottslighet skulle bli mer enhetlig. Tekniken har också vissa motsvarigheter i dansk och finsk rätt.⁷³ En så utformad reglering skulle emellertid bli omfattande och det kan ifrågasättas om den skulle bidra till att öka förutsebarhet och överblickbarhet i lagstiftningen. Modellen får vidare anses vara mindre användarvänlig, bl.a. eftersom flera av bilageöverenskommelserna innehåller mycket omfattande brottsbeskrivningar som i många fall också föreskriver tillkommande rekvisit, som att en viss gärning ska ha begåtts med uppsåt att förorsaka död eller allvarlig kroppskada eller omfattande sak- eller miljöskada. Sammantaget är nackdelarna med en sådan metod så pass betydande att den bör undvikas.

Den metod som, enligt utredningens mening, i stället bör väljas är att så långt som möjligt ersätta de nuvarande hänvisningarna till bilageöverenskommelserna med hänvisningar till befintliga nationella straffbestämmelser som motsvarar de åtaganden som följer av överenskommelserna. En sådan lösning skulle innebära att det straffbara området blir mer förutsägbart och tydligt samt göra regelverket mer användarvänligt. Att starka skäl enligt vad som redovisats ovan talar för en enklare och tydligare avgränsning av straffansvaret innebär att vissa utvidgningar liksom begränsningar i förhållande den nuvarande regleringen bör kunna godtas inom ramen för en sådan modell samtidigt som de internationella åtagandena respekteras.

Utredningens förslag

För att genomföra Haagkonvention, Montrealkonventionen och dess tilläggsprotokoll samt SUA-konventionen och dess tilläggsprotokoll har som nämnts brotten kapning, sjö- eller luftfartssabotage samt flygplats-sabotage införts i svensk rätt (se närmare avsnitt 4.5.1). I regleringen om särskilt allvarlig brottslighet bör alltså hänvisningarna till dessa brott behållas. Liksom tidigare bör också bestämmelsen om

⁷³ Se avsnitt 5.2 och 5.3.

grovt sabotage ingå i uppräknningen. Eftersom såväl terroristbrott som finansiering av terrorism kommer ingå som brott i den av utredningen föreslagna lagen bör de inte upptas i katalogen i samma lag över vad som ska utgöra särskilt allvarlig brottslighet. I stället får specifika hänvisningar till de brottstyperna göras löpande i lagstiftningen. Det återstår då att avgöra hur brotten enligt de övriga fem bilageöverenskommelserna (finansieringskonventionen undantagen) bör tas om hand samt den brottslighet som omfattas av artikel 2.1 b i finansieringskonventionen, dvs. det som i den nuvarande regleringen omfattas av likalydande 2 § 1, 3 och 4 i finansieringslagen och rekryteringslagen.

Innan utredningen övergår till att i tur och ordning gå igenom dessa överenskommelserna bör på ett övergripande plan inledningsvis uppmärksammas att samtliga bilageöverenskommelser i varierande utsträckning även omfattar förfälts- och medverkansgärningar samt hot i förhållande till överenskommelsernas huvudbrott.⁷⁴ Finansieringslagen och rekryteringslagen lägger sedan till ytterligare kriminaliseringar i olika lager som innebär att det t.ex. är straffbart att rekrytera någon för att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet (som i sin tur formellt innehåller förfältsgärningar). Formellt kan alltså hävdas att straffansvaret enligt dagens lagstiftning exempelvis omfattar den som söker förmå någon annan att medverka till förberedelse till att förmå någon annan att värva ytterligare annan för att begå något av huvudbrotten enligt terroristbombningskonventionen. När lagstiftningen infördes gjordes det inte några ingående överväganden i dessa avseenden.⁷⁵ Enligt utredningen framstår det inte som rimligt att vid sidan av ett särskilt föreskrivet straffansvar för att t.ex. rekrytera någon att begå eller medverka till huvudbrotten i respektive överenskommelse – och även att rekrytera någon till en terroristorganisation som begår eller medverkar till sådana brott – också låta straffansvaret tillämpas direkt även i förhållande till förstadier till huvudbrotten eller hot om sådana brott. Av punkten 49 i den förklarande rapporten till terrorismkonventionen framgår att definitionen av terroristbrott måste läsas med beaktande av konventionens allmänna syfte

⁷⁴ Exempelvis omfattar SUA-konventionen (artikel 3) försök att meddela falsk uppgift som kan äventyra ett fartygs säkerhet och terroristbombningskonventionen (artikel 2) omfattar den som värvar annan eller bidrar till att en grupp personer spränger ett sprängämne mot en allmän plats (se vidare avsnitt 4.5.1 för ytterligare exempel).

⁷⁵ Jfr prop. 2009/10:78 s. 29 och Ds 2009:17 s. 49 f.

och proportionalitetsprincipen. Det kan vidare konstateras att den nuvarande lagstiftningen inte framstår som konsekvent i nu aktuellt hänseende. I de fall en särskild straffbestämmelse har införts för att genomföra huvudbrotten i den aktuella FN-överenskommelsen har en hänvisning i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet enbart gjorts till den bestämmelsen, dvs. kapning, sjö- och luftfartssabotage samt flygplats-sabotage. Någon ytterligare hänvisning har inte gjorts till de osjälvständiga brottsformer som i förekommande fall gäller eller till hot om sådan brottsligt. Enligt utredningen talar övervägande skäl för att straffansvaret för finansiering m.m. i den föreslagna lagen bör förhålla sig till de aktuella överenskommelsernas huvudbrott. En sådan ordning framstår som rimlig och godtagbar samt står i överensstämmelse med hur regleringen är utformad i Danmark, Finland och Norge.⁷⁶

Terroristbombningskonventionen

Enligt artikel 2.1 i terroristbombningskonventionen ska det betraktas som ett brott att rättsstridigt och uppsåtligt leverera, placera, avlossa eller spränga ett sprängämne eller en annan livsfarlig anordning i, in i eller mot en allmän plats, en statlig eller annan offentlig anläggning, ett allmänt transportsystem eller en infrastrukturanläggning med uppsåt att orsaka dödsfall eller allvarlig kroppsskada, eller med uppsåt att orsaka omfattande förstörelse av sådan plats, anläggning eller system, om förstörelsen leder till eller är ägnad att leda till betydande ekonomisk skada. I den nuvarande regleringen om särskilt allvarlig brottslighet görs en hänvisning till brott enligt artikel 2 i terroristbombningskonventionen (2 § 3 c finansieringslagen och rekryteringslagen).

De allmänfarliga brott som närmast motsvarar brotten enligt terroristbombningskonventionen är mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta.⁷⁷ Det framstår inte som nödvändigt att därutöver även låta sådana brott mot person som också kan innefattas i ett brott mot terroristbombningskonventionen ingå i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet. I det sammanhanget bör beaktas att utredningen av skäl som framgår nedan

⁷⁶ Se avsnitt 5.2–4.

⁷⁷ Prop. 2000/01:86 s. 19 f., prop. 2001/02:149 s. 59 och prop. 2009/10:78 s. 58.

förslår att alla brott som begås med sådana avsikter som avses i terroristbrottet ska omfattas av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet.

Mot bakgrund av terroristbombningskonventionens syfte att bekämpa internationell terrorism och de uppsåt med vilka gärningarna ska begås för att omfattas av konventionen framstår det som rimligt att låta hänvisningen i denna del enbart omfatta grova fall av allmänfarlig ödeläggelse, sabotage (som redan är inkluderat i uppräkningslistan på annan grund, se ovan) och spridande av gift eller smitta. Det kan möjligen diskuteras om inte motsvarande begränsning kan göras beträffande de av andra skäl (se ovan) inkluderade brotten kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage. Utredningen har dock stannat för att inte föreslå någon förändring av det nuvarande regelverket i den delen.

Gisslankonventionen

Det ska enligt artikel 1.1 gisslankonventionen vara straffbart att gripa eller inspärpa och hota att döda, skada eller fortsätta att hålla inspärrad en annan person i syfte att tvinga en tredje part, nämligen en stat, en internationell mellanstatlig organisation, en fysisk eller juridisk person eller en grupp personer, att utföra eller avstå från att utföra en handling såsom ett uttryckligt eller underförstått villkor för att gisslan ska släppas. I den nuvarande regleringen om särskilt allvarlig brottslighet görs en hänvisning till brott enligt artikel 1 i gisslankonventionen (2 § 3 a finansieringslagen och rekryteringslagen).

De bestämmelser som enligt svensk rätt närmast motsvarar brott mot gisslankonventionen är människorov och olaga frihetsberövande.⁷⁸ Att utan begränsning hänvisa till dessa straffbestämmelser skulle emellertid innebära att det straffbara området blir mer omfattande än vad som krävs. Även om man, som tidigare nämnts, kan behöva acceptera vissa utvidgningar av den nuvarande regleringen för att få fram ett så renodlat och enkelt system som möjligt bör detta om möjligt undvikas. En hänvisning föreslås därför till sådana fall av människorov och olaga frihetsberövande som sker i syfte att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd. På så sätt kommer regleringen av särskilt allvarlig brottslighet i denna del att i

⁷⁸ Jfr prop. 1980/81:56 s. 7 f., prop. 2001/02:149 s. 42 och 57 f. och prop. 2009/10:78 s. 57.

princip överensstämmer med det område som ska vara kriminaliserat enligt artikel 1.1 i gisslankonventionen.

Diplomatskyddskonventionen

Enligt artikel 2 i diplomatskyddskonventionen förbinder sig staterna att straffbelägga mord, människorov eller annat angrepp på en internationellt skyddade person eller mot dennes frihet liksom våldsamt angrepp mot en sådan persons tjänsteställe, privata bostad eller transportmedel, om angreppet är ägnat att äventyra dennes person eller frihet. Med internationellt skyddad person avses enligt artikel 1 i konventionen bl.a. ett statsöverhuvud, en regeringschef eller en utrikesminister. I den nuvarande regleringen om särskilt allvarlig brottslighet hänvisas till mord, dråp, misshandel, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i diplomatskyddskonventionen (2 § 4 finansieringslagen och rekryteringslagen).

Liksom enligt gällande rätt bör hänvisningen i denna del begränsas till sådana fall brottsligheten utförs mot sådana personkategorier som omfattas av diplomatskyddskonventionen. Det går alltså inte att utan vidare begränsningar låta regleringen om särskilt allvarlig brottslighet i denna del omfatta alla de brott som kan tänkas motsvara det straffbara området enligt konventionen. Därtill är den brottslighet som avses alltför vidsträckt. Däremot bör regleringen göras enklare och mer generell genom att lagstiftningen anknyter till utformningen av diplomatskyddskonventionen och omfattar mord, människorov, grov skadegörelse, mordbrand eller annat allvarligt våldsamt angrepp som utförs mot en stats- eller regeringschef, en utrikesminister eller annan internationellt skyddad person som befinner sig utomlands. En motsvarande teknik har använts vid genomförandet av andra åtaganden på terrorismområdet, t.ex. i bestämmelserna om sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage. Lösningen avviker visserligen från den tidigare intagna principiella utgångspunkten att regleringen om särskilt allvarlig brottslighet endast ska hänvisa till befintliga brott i nationell rätt. En uppräkningslista av samtliga gärningar som omfattas av konventionen i de fall de riktas mot särskilt skyddade perso-

ner riskerar dock bli mycket omfattande och bidrar inte till överskådligheten i regelverket. Vad som avses med annat allvarligt våldsamt angrepp och annan internationellt skyddad person preciseras i författningskommentaren.

Konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och konventionen om nukleär terrorism

Enligt artikel 7 i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och artikel 2 i konventionen om nukleär terrorism ska det betraktas som brott att med uppsåt att orsaka dödsfall eller allvarlig kroppsskada eller omfattande sak- eller miljöskada använda eller på vissa andra sätt förfoga över det som i konventionerna avses med kärnämnen respektive radioaktiva ämnen eller anordningar. Även angrepp mot kärntekniska anläggningar ska vara straffbart om det sker bl.a. med sådant uppsåt. Konventionerna innebär också att det ska vara straffbart att genom våld eller hot eller på annat rättsstridigt sätt (t.ex. stöld eller bedrägeri) komma i besittning av kärn- eller radioaktiva ämnen (se vidare avsnitt 4.5.1). I den nuvarande regleringen om särskilt allvarlig brottslighet görs en hänvisning till brott enligt artikel 7 i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och enligt artikel 2 i konventionen om nukleär terrorism (2 § 3 b och d finansieringslagen och rekryteringslagen).

I tidigare lagstiftningsärenden har bedömts att de straffrättsliga åtagandena i konventionerna i huvudsak motsvaras av bestämmelser i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (2018:396).⁷⁹ Utredningen delar den bedömningen. I likhet med vad som konstaterades i samband med utvidgningen av brottskatalogen i 3 § lagen om straff för terroristbrott till att omfatta vissa brott enligt de nämnda lagarna är varje befattning (även in- eller utförsel ur riket) med kärnämne, kärnavfall eller radioaktiva ämnen tillstånds- eller anmälningspliktig enligt antingen kärntekniklagen eller strålskyddslagen och straffansvar kan aktualiseras vid överträdelser av bestämmelserna.⁸⁰ Det gäller även i sådana fall någon fått ett sådant ämne eller avfall i sin besittning genom t.ex. stöld, bedrägeri eller olaga hot. När det sedan gäller de angrepp mot kärnteknikanlägg-

⁷⁹ Prop. 2001/02:149 s. 43 f. och 58, prop. 2009/10:78 s. 57 f., prop. 2013/14:212 s. 34 och prop. 2015/16:73 s. 65 f.

⁸⁰ Prop. 2017/18:174 s. 46 f.

ningar som omfattas av de här aktuella konventionerna borde alla praktiskt tänkbara fall av sådana gärningar – utöver eventuella brott mot den specialstraffrättsliga lagstiftningen på området – kunna utgöra terroristbrott, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage eller spridande av gift eller smitta, dvs. brott som omfattas av ett särskilt straffansvar enligt den föreslagna lagen eller redan på annan grund av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet.

Sammantaget är det utredningens bedömning att en hänvisning till regleringen i kärntekniklagen och strålskyddslagen tillsammans med de nyss nämnda bestämmelserna i bl.a. brottsbalken väl uppfyller de krav som kan ställas. På sätt som påpekats av Lagrådet i ett tidigare lagstiftningsärende omfattar straffbestämmelserna i kärntekniklagen en rad mindre kvalificerade förfaranden (t.ex. att åsidosätta villkor som beslutas med stöd av lagarna) som inte måste vara kriminaliserade enligt konventionen om fysiskt skydd av kärnämne.⁸¹ Samma sak gäller straffbestämmelserna i strålskyddslagen. På motsvarande sätt som i den nuvarande lagen om straff för terroristbrott bör hänvisningarna därför i huvudsak begränsas till sådana brott som avser bedrivande av kärnteknisk- eller joniserande verksamhet utan tillstånd, dvs. uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 kärntekniklagen, grova brott enligt 25 a § samma lag och brott enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen som avser tillståndsplikt enligt 6 kap. 1 § samma lag avseende sådan verksamhet som avses i 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag.

Artikel 2.1 b finansieringskonventionen

För att genomföra artikel 2.1 b i finansieringskonventionen infördes, som ovan nämnts, i regleringen om särskilt allvarlig brottslighet i finansieringslagen en hänvisning till mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta som begås i syfte att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd (2 § 1 finansieringslagen och rekryteringslagen).

⁸¹ Prop. 2001/02:149 s. 43.

Det kan konstateras att den brottslighet som omfattas av 2 § 1 finansieringslagen och rekryteringslagen till stora delar omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde. Det kan därför ifrågasättas om det finns något praktiskt behov av en sådan reglering,⁸² som inte heller synes ha någon motsvarighet i övriga nordiska länder. I samband med införandet av lagen om straff för terroristbrott uttalades emellertid att den lämpligaste ordningen var att i 2 § 2 finansieringslagen föra in en hänvisning till terroristbrottet och låta övriga bestämmelser kvarstå oförändrade, dvs. även 2 § 1.⁸³ Liknande överväganden gjordes vid införandet av rekryteringslagen.⁸⁴ Även om saken möjligen kan betraktas annorlunda när det som nu är fråga om att ersätta tre lagar med en, är det ofrånkomligen så att en skillnad mellan bestämmelserna i 2 § 1 och terroristbrottet är att den förstnämnda regleringen för sin tillämpning inte kräver att gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet). För att med säkerhet uppfylla de internationella åtagandena i finansieringskonventionen och terrorismkonventionen bör därför en motsvarighet till den nuvarande regleringen i 2 § 1 finansieringslagen och rekryteringslagen behållas i lagstiftningen. Utformningen av den regleringen bör i ett samlat regelverk knyta an till det föreslagna terroristbrottets konstruktion och omfatta brott som begås med sådan avsikt som avses i terroristbrottet (de subjektiva rekvisiten), men utan krav på att gärningen allvarligt ska kunna skada t.ex. ett land (det objektiva rekvisitet). Med brott avses fullbordat brott i gärningsmannaskap.

Beteckning på brottsligheten

Det skulle kunna diskuteras om det finns skäl att ändra beteckningen på brottsligheten från ”särskilt allvarlig brottslighet” till något som på ett terminologiskt tydligare sätt knyter an till terrorism. Regleringen om särskilt allvarlig brottslighet motsvarar brott enligt FN:s internationella konventioner på terrorismbekämpningens område och sammanslutningar som begår sådan brottslighet föreslås i lagen betecknas som terroristorganisationer (se avsnitt 7.5). Även i betraktande av det förslaget och vad som även föreslås i avsnitt 7.10 om

⁸² Jfr Ds 2009:17 s. 126 f.

⁸³ Prop. 2002/03:38 s. 74 f.

⁸⁴ Prop. 2009/10:78 s. 41.

brottsbeteckningar framstår det emellertid som tveksamt om det nu finns tillräckliga skäl att byta ut ett väl inarbetat begrepp och karakterisera all den brottslighet som omfattas av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet – sedd för sig och utan anknytning till något av de självständiga brott som återfinns i den föreslagna lagen (finansiering, offentlig uppmaning m.fl.) – som terrorism eller terrorismrelaterad brottslighet. Mot en sådan förändring talar bl.a. det förhållandet att den brottslighet som omfattas av regleringen inte i alla delar innefattar krav på ett terrorismsyfte.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att begreppet särskilt allvarlig brottslighet bör behållas som beteckning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att det inte framstår som möjligt att utmönstra regleringen om särskilt allvarlig brottslighet. Regleringen bör emellertid förenklas på så sätt att den i huvudsak hänvisar till svenska brott. En sådan modell innebär att lagstiftningen blir mer överskådlig och det straffbara området därmed mer förutsägbart och tydligt. Begreppet särskilt allvarlig brottslighet bör behållas som beteckning på den relevanta brottsligheten.

Utredningen föreslår följande förändringar i förhållande till den nuvarande regleringen i 2 § finansieringslagen och rekryteringslagen, nämligen att hänvisningarna till:

- mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta som begås i syfte att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd (2 § 1) ersätts med en hänvisning till brott som begås med en sådan avsikt som avses i bestämmelsen om terroristbrott,
- brott enligt artikel 1 i gisslankonventionen (2 § 3 a) ersätts med hänvisningar till människorov och olaga frihetsberövande om avsikten med gärningen är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd,

- brott enligt artikel 7 i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och artikel 2 i konventionen för bekämpande av nukleär terrorism (2 § 3 b och d) ersätts med hänvisningar till uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt motsvarande grova brott enligt 25 a § samma lag, samt uppsåtligt brott enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen (2018:396) som avser tillståndsplikt enligt 6 kap. 1 § samma lag avseende sådan verksamhet som avses i 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag,
- brott enligt artikel 2 i terroristbombningskonventionen (2 § 3 c) ersätts med hänvisningar till mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, grovt sabotage, och spridande av gift eller smitta, grovt brott,
- mord, dråp, misshandel, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i diplomatskyddskonventionen (2 § 4) ersätts med en hänvisning till mord, människorov, grov skadegörelse, mordbrand eller annat allvarligt våldsamt angrepp som utförs mot en stats- eller regeringschef, en utrikesminister eller annan internationellt skyddad person, som befinner sig utomlands.

7.5 Terroristorganisation

Utredningens förslag: Med terroristorganisation ska i den föreslagna lagen avses en sammanslutning av personer som begår terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Den 1 april 2016 infördes regleringen i 3 § första stycket 2 finansieringslagen om att det är 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. Genom bestämmelsen uppfylls kraven i FATF:s rekommendation 5 om att det ska vara kriminaliserat att finansiera en terrorist eller en terroristorganisation, oavsett syftet med finansieringen.⁸⁵

I anslutning till förslaget att införa ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har det föreslagits att i rekryteringslagen införa en definition av vad som avses med en sådan organisation. Enligt förslaget definieras en terroristorganisation som en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.⁸⁶

Lagstiftningen bör innehålla en definition av vad som avses med en terroristorganisation

Eftersom den av utredningen föreslagna lagen kommer att innehålla bestämmelser om såväl finansiering av en terroristorganisation som samröre med en terroristorganisation talar såväl rättssäkerhetsskäl som kravet på förutsebarhet för att en definition av vad som avses med en sådan organisation bör införas i lagstiftningen. Det medför också att lagtexten inte behöver belastas med otympliga omskrivningar på flera ställen.

När det gäller innehållet i en sådan definition gör utredningen i grunden ingen annan bedömning än i ovan redovisade lagstiftningsärenden. Definitionen av en terroristorganisation bör således anknyta till utförandet av straffbara gärningar i huvudsak på så sätt som föreslagits i propositionen om ett särskilt straffansvar för samröre med en sådan organisation. En fråga som inställer sig är emellertid om även finansieringsbrottet bör ingå i uppräknningen över vilka gärningar som kan konstituera en terroristorganisation. I en samlad reglering skulle detta nämligen innebära att finansiering, oavsett syfte, av en sammanslutning av personer som begår finansieringsbrott skulle omfattas av det särskilda straffansvaret för finansiering. En motsvarande ”lager på lager” kriminalisering återfinns inte i nuvarande 3 § första stycket 2 finansieringslagen⁸⁷ eller på andra ställen i lagstiftningen

⁸⁵ Prop. 2015/16:78 s. 48 f.

⁸⁶ Prop. 2019/20:36 s. 25 f.

⁸⁷ Att den i propositionen föreslagna definitionen av en terroristorganisation i detta avseende skiljer sig från 3 § första stycket 2 finansieringslagen är en konsekvens av att särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen även omfattar brott mot 3 § finansieringslagen, vilket i sin tur

och bör enligt utredningen om möjligt undvikas (jfr liknande överväganden i avsnitt 7.4.4). En sådan uppbyggnad av regleringen skulle dessutom inte framstå som konsekvent med det förhållandet att det inte omfattas av straffansvar att finansiera ett finansieringsbrott (se avsnitt 7.7.2). Att inkludera finansieringsbrottet i definitionen av en terroristorganisation är inte heller nödvändigt för att uppfylla kraven i FATF:s rekommendation 5, och något praktiskt behov av det torde inte finnas.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att finansieringsbrottet inte bör ingå i uppräknningen över straffbara gärningar i definitionen av en terroristorganisation. Med en terroristorganisation ska således avses en sammanslutning av personer som begår terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. I enlighet med det förslag som lämnats i avsnitt 7.4.4 ingår inte finansieringsbrottet i vad som i den föreslagna lagen ska avses med särskilt allvarlig brottslighet.

På sätt som uttalats i tidigare förarbeten⁸⁸ kan det faktum att en sammanslutning förekommer på en sanktionslista vara en omständighet som kan tala för att det rör sig om en terroristorganisation. Som redovisas i avsnitt 4.7.1 och 7.16 avses med terroristhandling i det regelverk som ligger bakom EU:s egen sanktionslista i princip sådana handlingar som också ska betraktas som brott enligt EU:s terrorismdirektiv och den organisation som fått ett EU-beslut om sanktioner riktat mot sig kan få beslutet prövat i EU:s domstolar.⁸⁹ Att en sammanslutning förekommer på en sanktionslista är emellertid varken nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att det ska vara styrkt att det är fråga om en terroristorganisation på sätt som avses i den föreslagna lagen. I vissa fall kan exempelvis de terroristhandlingar som ligger till grund för upptagandet på en sanktionslista ligga långt tillbaka i tiden.⁹⁰

är en konsekvens av att FN:s finansieringskonvention utgör en bilageöverenskommelse till Europarådets terrorismkonvention (se avsnitt 4.5.1).

⁸⁸ Prop. 2015/16:78 s. 68.

⁸⁹ Beträffande FN:s sanktionslista finns däremot inget motsvarande system med domstolsprövning. Det finns emellertid ett system för enskilda att begära att bli avlistade, se närmare i avsnitt 4.7.1 med hänvisningar.

⁹⁰ Jfr EU-domstolens den 20 juli 2019 i mål C-458/15 dom beträffande de Tamilska befrielsestridarna (LTTE).

7.6 Samröre med en terroristorganisation

Utredningens bedömning: Den i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation föreslagna bestämmelsen om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation bör ingå i den föreslagna lagen.

Utredningens förslag: Straffansvaret för samröre med en terroristorganisation ska omfatta den som, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation,

- för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,
- upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller
- lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Försök till samröre med en terroristorganisation ska vara straffbart.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Förslaget om samröre med en terroristorganisation

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation föreslås att en straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation införs i rekryteringslagen. I propositionen uttalas att trots det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet är vidsträckt finns det gärningar som kan anses straffvärda men som inte omfattas av nuvarande straffbestämmelser. Det bör därför införas en särskild straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisation som bör omfatta sådant samröre med en terroristorganisation som typiskt sett främjar, stärker eller understödjer en terroristorganisation.⁹¹

Straffansvaret för samröre föreslås omfatta den som, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation,

⁹¹ Prop. 2019/20:36 s. 11 f.

- för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,
- upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller
- lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Se avsnitt 7.7 om förslagen i propositionen att det ska vara straffbart att finansiera, offentligt uppmana och rekrytera till samröre med en terroristorganisation samt att resa utomlands i avsikt att ha samröre med en sådan organisation. Beträffande förslaget om att undanta ringa fall från straffansvar, se avsnitt 7.8. Gradindelning och straffskalor behandlas i avsnitt 7.9.

Straffbestämmelsen om samröre bör ingå i den föreslagna lagen

Utredningen gör ingen annan bedömning än i propositionen när det gäller behovet eller utformningen av straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation. Den bestämmelsen bör ingå i den föreslagna lagen.

Liksom föreslagits i propositionen bör försök till samröre med en terroristorganisation vara straffbart.

7.7 Finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa

7.7.1 Inledning

I finansieringslagen och rekryteringslagen finns bestämmelser om ett särskilt straffansvar för finansiering respektive offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelserna genomför straffrättsliga åtaganden i FN:s finansieringskonvention, Europarådets terrorismkonvention med tilläggsprotokoll, EU:s terrorismdirektiv, FN:s säkerhetsråds resolution 2178 och uppfyller FATF:s rekommendation 5. Straffansvaret enligt lagstiftningen har, som redovisats i avsnitten 4.2 och 7.4.2, utvidgats allteftersom i flera olika lagstiftningsärenden vid skilda tider.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har föreslagits utvidgningar av straffansvaret för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa i förhållande till samröresbrottet. Utredningen har lagt dessa förslag till utvidgningar till grund för förslagen och övervägandena nedan.

Som redovisats i avsnitt 7.4.3 är det utredningens bedömning att ett särskilt straffansvar för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa bör behållas i den föreslagna lagen. I avsnitten 7.7.2–6 behandlas utformningen av dessa bestämmelser. Undantag från straffansvar behandlas i avsnitt 7.8 och gradinledning och straffskalor i avsnitt 7.9.

7.7.2 Finansiering av terrorism

Utredningens förslag: Straffansvaret för brottet finansiering av terrorism ska omfatta den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom med avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

- för att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller något av brotten samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism eller resa i terrorismsyfte,
- av en terroristorganisation, eller
- av en person som begår terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

I samband med tillträdet till FN:s finansieringskonvention infördes finansieringslagen och därmed en särskild straffbestämmelse om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Vid införandet bedömdes att konventionen ställde krav på ett längre gående straffansvar än

vad som följer av bestämmelserna om ansvar för förberedelse till brott i brottsbalken. Vidare ställde konventionen krav på kriminalisering av försök till finansiering och försök till förberedelse var inte straffbart i Sverige. Det bedömdes inte som lämpligt att genomföra de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna genom generella ändringar av bl.a. förberedelsebrottet.⁹²

Regleringen i finansieringslagen har därefter byggts ut alltefter-som internationella instrument på området tillkommit. Huvudsakligen för att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 2178 och att uppfylla FATF:s rekommendation 5 om finansiering av terrorism infördes i april 2016 ett särskilt straffansvar för finansiering av en resa i terrorismsyfte (3 a § finansieringslagen) och av en terrorist eller en terroristorganisation, oavsett syftet med finansieringen (3 § första stycket 2 finansieringslagen). Vid genomförandet av EU:s terrorismdirektiv⁹³ och inför ratifikationen av tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention utvidgades den 1 september 2018 regleringen ytterligare till att omfatta finansiering för att, utöver att begå särskilt allvarlig brottslighet, dels annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet, dels begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet (3 § första stycket 1 finansieringslagen). Därutöver utsträcktes tillämpningsområdet för 3 a § finansieringslagen (som tidigare endast avsåg finansiering av brottet resa) till att omfatta finansiering av brotten offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning och medverkan till sådana brott.

Av 3 § första stycket finansieringslagen följer ett straffansvar för 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

⁹² Se prop. 2001/02:149 s. 38 f.

⁹³ Enligt artikel 11 i EU:s terrorismdirektiv ska medlemsstaterna säkerställa att tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett metod, direkt eller indirekt, med avsikten att de ska användas, eller med vetskap om att de helt eller delvis ska användas, för att begå något av de brott som avses i artiklarna 3–10 (dvs. alla brott med undantag för brott med anknytning till terrorism enligt artikel 12) eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

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.

Straffbestämmelsen i 3 a § gäller motsvarande handlingar men som sker i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå eller annars medverka till brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning eller resa i 3–6 §§ rekryteringslagen.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har föreslagits att det ska vara straffbart att finansiera samröre med en terroristorganisation samt att finansiera någons resa i syfte att ha samröre med en terroristorganisation liksom att finansiera offentlig uppmaning och rekrytering till sådant samröre.⁹⁴

Regleringen är heltäckande men svåröverskådlig och överlappande ...

Den straffrättsliga lagstiftningen mot finansiering av terrorism har byggts ut i flera omgångar och framstår som heltäckande i den bemärkelsen att finansiering av i princip samtliga handlingar med anknytning till terrorism är kriminaliserade. Den bevisproblematik som ofta kan finnas har underlättats genom införandet av ett särskilt straffansvar för finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen. Det finns alltså enligt utredningen inget behov att lämna förslag till fortsatta utvidgningar av det straffbara området. Som utvecklas vidare nedan framstår emellertid den nuvarande regleringen som svåröverskådlig och överlappande. Utredningen har därför övervägt olika sätt på vilket regelverket kan förenklas och renodlas.

⁹⁴ Prop. 2019/20:36 s. 41 f.

... och bör renodlas på så sätt att regleringen om finansiering av försök m.m. tas bort ...

Artikel 11 i terrorismdirektivet ställer bl.a. krav på att kriminalisera finansiering för att begå eller bidra till utförandet av brott med anknytning till en terroristgrupp enligt artikel 4 i samma direktiv.⁹⁵ Vid genomförandet av direktivet i den delen konstaterades att det borde anknyta till de brott som i samma lagstiftningsärende,⁹⁶ och även tidigare,⁹⁷ bedömts motsvara brott med anknytning till en terroristgrupp enligt artikel 4 i direktivet, dvs. medverkan, försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott (se vidare nedan). En hänvisning till dessa brottsformer infördes därför i 3 § första stycket 1 finansieringslagen. Eftersom kriminaliseringen även skulle omfatta finansiering av medverkan⁹⁸ till de nämnda osjälvständiga brottsformerna gjordes bedömningen att bestämmelsen därmed skulle täcka direktivets krav på finansiering av brott med anknytning till en terroristgrupp och bidrag till sådana brott.⁹⁹

Utredningen gör i huvudsak ingen annan bedömning beträffande lagstiftningsbehovet än vad som gjordes i samband med genomförandet av terrorismdirektivet utifrån den då gällande lagstiftningen. Den nuvarande regleringen i 3 och 3 a §§ finansieringslagen framstår emellertid som svåröverskådlig och i hög grad överlappande. Någon egentlig motsvarighet till den svenska regleringen i den delen den avser finansiering av osjälvständiga brottsformer finns inte heller i de övriga nordiska länder som undersökts.¹⁰⁰ Intrycken av en överlappande reglering förstärks ytterligare i anledning av de ovan nämnda förslaget i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation att göra det straffbart att finansiera samröre med

⁹⁵ Enligt artikel 4 ska medlemsstaterna säkerställa att följande gärningar är straffbara om de begås uppsåtligen:

a) Att leda en terroristgrupp.

b) Att delta i en terroristgrupps verksamhet, inbegripet 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.

⁹⁶ Prop. 2017/18:174 s. 71 f.

⁹⁷ Prop. 2002/03:38 s. 46 f.

⁹⁸ Flera av terrorismdirektivets bestämmelser, inklusive den om terrorismfinansiering i artikel 11, innefattar krav på kriminalisering av att bidra till att vissa brott begås. Liknande krav finns också i tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention. Den horisontella bedömning som gjordes vid genomförandet av direktivet och tilläggsprotokollet var ”att bidra till brott” i svensk lagtext bör uttryckas som medverkan i den betydelse begreppet har enligt 23 kap. 4 § brottsbalken, se prop. 2017/18:174 s. 42.

⁹⁹ Prop. 2017/18:174 s. 65 f.

¹⁰⁰ I finsk rätt är det dock straffbart att finansiera förberedelse till terroristbrott (se 34 kap. 5 § jämförd med 34 kap. 2 § strafflagen) och i Norge är det straffbart att finansiera försök till terroristbrott (se 135 § jämförd med 131 § tredje stycket straffeloven).

en terroristorganisation. Det finns således goda skäl att – i enlighet med utredningens övergripande uppdrag – försöka förenkla och renodla regleringen om finansiering. Den fråga som därvid i första hand inställer sig är om det bl.a. med anledning av det nämnda förslaget att kriminalisera finansiering av samröre med en terroristorganisation finns något rättsligt eller praktiskt behov av den införda lagstiftningen om finansiering av bl.a. osjälvständiga brottsformer för att uppfylla kraven i terrorismdirektivet att kriminalisera finansiering av brott med anknytning till en terroristgrupp.

Utredningen gör i denna del följande överväganden. Enligt artikel 4 i terrorismdirektivet ska det vara straffbart att leda en terroristgrupp och att delta i en terroristgrupps verksamhet, inbegripet 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. Begreppet terroristgrupp definieras i artikel 2.3 som en strukturerad grupp, inrättad under viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med en strukturerad grupp avses enligt samma artikel en grupp som inte tillkommit slumpartat för att omedelbart begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur. Terrorismdirektivets bestämmelser i artikel 4 om brott med anknytning till en terroristgrupp och definitionen av begreppet terroristgrupp motsvarar innehållet i artikel 2 i det tidigare gällande terrorismrambeslutet.

Vid genomförandet av terrorismrambeslutet ansågs det inte rimligt att ge rambeslutet den innebörden att det ställde krav på införande av en självständig straffbestämmelse om ledande av och deltagande i en grupp som planerar terroristbrottslighet. I stället bedömdes att de handlingar som ska vara straffbara enligt artikel 2 i rambeslutet torde täckas av ansvar för medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott i svensk rätt.¹⁰¹ Någon annan bedömning gjordes inte vid genomförandet av direktivet även om det uttalades att ett särskilt straffansvar kunde vara motiverat även av andra skäl.¹⁰²

¹⁰¹ Prop. 2002/03:38 s. 40 f. och 46 f.

¹⁰² Prop. 2017/18:174 s. 71 f. Även enligt artikel 2 i tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonventionen ska det vara straffbelagt att delta i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften. Med sådant deltagande avses att delta i en sammanslutnings eller grupps verksamhet i syfte att begå eller bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott. Inte heller den regleringen ansågs påkalla några lagstiftningsåtgärder (samma prop. s. 73).

I den ovan nämnda propositionen om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har det inte gjorts några uttalande överväganden om förslaget att kriminalisera även finansiering av samröre med en terroristorganisation medför att det inte längre finns något behov av den under 2018 införda lagstiftningen om finansiering av osjälvständiga brottsformer. För utredningen står det emellertid klart att den i rekryteringslagen föreslagna definitionen av en terroristorganisation (en sammanslutning av personer som begår bl.a. terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet) i allt väsentligt får anses överlappande med definitionen av en terroristgrupp i terrorismdirektivet. Och när det gäller ansvaret för finansiering av förberedelsegärningar med anknytning till en terroristorganisation (terroristgrupp), som består i att ta befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott (23 kap. 2 § första stycket 2 brottsbalken), torde sådana fall träffas av den föreslagna regleringen om förbud mot finansiering av samröre med en terroristorganisation. Det torde i allt väsentligt gälla även i de fall tillhandahållandet avser immateriella objekt som dataprogram eller sammanställning av information såsom t.ex. ritningar, instruktioner och manualer, men också t.ex. koder och inloggningsuppgifter som har anknytning till användandet av sådana hjälpmedel.¹⁰³ Enligt utredningen torde det vidare knappast vara tänkbart att den gärningsperson som tillhandahåller egendom avsedd att användas för att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott inte samtidigt har i vart fall indirekt uppsåt till att den person eller sammanslutning som (eventuellt i slutänden) tar emot egendomen är att betrakta som en terrorist eller terroristorganisation och därför träffas av finansieringsförbudet i nuvarande 3 § första stycket 2 finansieringslagen. I det sammanhanget kan också tilläggas att den som leder en terroristorganisation svårigen kan betecknas som annat än en terrorist enligt den nuvarande regleringen. Beträffande straffansvaret för finansiering av stämpling bör därutöver beaktas att rekryteringsbrottet till stora delar är överlappande med stämplingsbrottet och att därför i praktiken alla fall av t.ex. finansiering av stämpling till terroristbrott också träffas av förbudet mot finansiering av rekrytering till terrorism eller medverkan till

¹⁰³ Jfr prop. 2019/20:36 s. 63 f.

sådan rekrytering enligt nuvarande 3 a § finansieringslagen.¹⁰⁴ Slutligen bör beträffande förbudet mot finansiering av försök framhållas att det framstår som praktiskt uteslutet att en finansiärs uppsåt kan anses täcka finansiering av ett försök till t.ex. terroristbrott men inte ett fullbordat terroristbrott. Något behov en reglering om förbud mot finansiering av försök finns därför inte; ens för att uppfylla terrorismdirektivets krav.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att det i den av utredningen föreslagna lagen inte finns något behov av att kriminalisera finansiering av försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet eller medverkan till sådan brottslighet för att uppfylla terrorismdirektivets krav på kriminalisering av finansiering av brott med anknytning till en terroristgrupp eller att bidra till sådana brott.¹⁰⁵ Enligt utredningens bedömning finns inte heller i brottsbekämpande syfte något behov av en sådan reglering vid sidan om de kvarstående förbuden mot finansiering av terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa samt mot finansiering av en terroristorganisation eller en terrorist. Några sådana skäl anfördes inte heller vid införandet av lagstiftningen. En utmönstring av regleringen skulle också påtagligt bidra till en mer renodlad och överblickbar lagstiftning som dessutom skulle stå i något bättre överensstämmelse med den allmänna principen i svensk straffrätt i 23 kap. brottsbalken om att förberedelse (som det särskilda straffbudet om finansiering kan sägas vara en utvidgad form av) endast är kriminaliserat i förhållande till fullbordade brott i gärningsmannaskap. En sådan förändring bör därför genomföras. För att med säkerhet uppfylla direktivets krav på att finansiering av att bidra till brott med anknytning till en terroristgrupp ska vara straffbart bör det emellertid, utöver vad som föreslagits i propositionen om samröresbrottet, göras straffbart att finansiera medverkan till samröre med en terroristorganisation.¹⁰⁶ Ett sådant utvidgat straffansvar föreslås därför ingå i den nya lagen.

¹⁰⁴ Jfr uttalanden i prop. 2009/10:78 s. 31. Se också avsnitt 7.7.4 beträffande behovet av en särskild reglering om ansvar för rekrytering till stämpling vid sidan av reglering om ansvar för rekrytering till att begå eller medverka till brott.

¹⁰⁵ Att straffskalan i den föreslagna bestämmelsen om ett straffansvar för samröre med en terroristorganisation inte uppfyller kraven i artikel 15.3 om påföljder för brott mot artikel 4 (maximistraff 15 år för ledande och 8 år för deltagande) saknar betydelse för denna bedömning eftersom direktivet inte ställer krav på vissa maximistraff beträffande rekrytering, resor eller finansiering. Se också utredningens förslag till straffskalor för samröre i avsnitt 7.9.4.

¹⁰⁶ Jfr prop. 2017/18 :174 s. 42.

... och föras ihop till en bestämmelse

Förslagen ovan innebär att det är möjligt att föra ihop den befintliga och föreslagna regleringen i 3 § och 3 a § finansieringslagen i en straffbestämmelse. En sådan förändring framstår också som lämplig av flera skäl. För det första har de båda nuvarande finansieringsbrotten i princip samma brottskonstruktion. För det andra kan det ifrågasättas om det sedan utvidgningarna av straffansvaret enligt brotten, som skett i olika omgångar, kan hävdas att de gärningar som omfattas av 3 a § i alla situationer ligger längre bort från den fullbordade gärningen än de gärningar som omfattas av 3 §. Tvärtom torde flera fall av finansiering av t.ex. rekrytering till terroristbrott enligt 3 a § också kunna utgöra brott mot bestämmelsen i 3 § första stycket 2 om finansiering av en person som stämplar till terroristbrott. I samband med genomförandet av terrorismdirektivet kriminaliserades också försök till brott enligt 3 a §. Det framstår under dessa förutsättningar inte som motiverat att i ett nytt samlat regelverk behålla en uppdelning av straffansvaret för finansiering i två olika bestämmelser. Möjligen utgör finansiering av en resa i terrorismsyfte ett undantag. Som framgår av avsnitt 7.9.5 föreslås på där anförda skäl att den nuvarande straffnivån för resebrottet, fängelse i högst två år, behålls och att brottet inte åsätts någon grov svårhetsgrad. Det kan då framstå som inkonsekvent att, på sätt som framgår av samma avsnitt, finansiering av en sådan resa åsätts en strängare straffskala. Att finansiera ett eller flera resebrott kan emellertid, särskilt om det sker organiserat eller systematiskt, kräva en annan strafflatitud än maximum två års fängelse. Finansieringsbestämmelsen bör därmed kunna hållas samlad.

Förslaget innebär att bestämmelserna i 3 § första stycket 1 (och den i ovan nämnda propositionen föreslagna punkten 3) och 3 a § finansieringslagen i en ny lag lämpligtvis förs ihop i en ny finansieringsbestämmelse. Av 3 § första stycket finansieringslagen följer som nämnts ett straffansvar för den som bl.a. samlar in egendom i syfte att den ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att t.ex. begå eller annars medverka till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Straffbestämmelsen i 3 a § gäller motsvarande handlingar som sker i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå eller annars medverka till brotten offentlig uppmaning, rekry-

tering, utbildning eller resa i 3–6 §§ rekryteringslagen. Brottbeskrivningen beträffande finansiering av en terroristorganisation m.m. i 3 § första stycket 2 i samma lag kommer emellertid fortsatt att delvis skilja sig från de övriga finansieringsformerna och bör därför placeras i en egen punkt i samma föreslagna straffbud. Även den regleringen bör förenklas på så sätt att den anknyts till definitionen av en terroristorganisation.

I den nuvarande regleringen om finansiering liksom i bestämmelserna om rekrytering och utbildning i 4, 5 och 5 a §§ rekryteringslagen används uttrycket ”begå eller annars medverka” för att markera att straffbuden är tillämpliga i förhållande till brott som begås i gärningsmannaskap men också i förhållande till gärningar som innefattar medhjälp eller anstiftan till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.¹⁰⁷ Att ordet ”annars” används i sammanhanget har sin förklaring i att även gärningspersoner anses vara medverkande (i vid mening) enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Enligt utredningen framstår emellertid ”annars” som ett i sammanhanget något ålderdomligt uttryckssätt som, på motsvarande sätt som beträffande bestämmelsen om uppvigling i propositionen rörande bl.a. språkligt moderniserade grundlagar, genomgående bör ändras till det i sammanhanget synonyma men språkligt mer moderna uttrycket ”på annat sätt”.¹⁰⁸ Denna förändring är något som återkommer i flera straffbestämmelser och som görs genomgående i förslaget till ny lag.

Utredningen är också av den uppfattningen att den mest sannolika ordningsföljden i ett händelseförlopp bör återspeglas i brottbeskrivningen. I den nuvarande beskrivningen är ”tillhandahåller” placerat framför ”tar emot”. Detta föreslås ändrat till att avse den som ”samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom”. När det gäller kravet på avsikt med gärningen bör vidare uttrycket ”i syfte att” ersättas med ”med avsikt att”. På så sätt kommer uppsåtskravet att uttryckas på samma sätt genomgående i den aktuella lagstiftningen.

¹⁰⁷ Jfr prop. 2009/10:78 s. 60 och prop. 2017/18:174 s. 101.

¹⁰⁸ Prop. 2017/18:49 Ändrade mediegrundlag s. 33 och 100 f.

7.7.3 Offentlig uppmaning till terrorism

Utredningens förslag: Straffansvaret för brottet offentlig uppmaning till terrorism ska omfatta den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller något av brotten samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism eller resa i terrorismsyfte.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

Bestämmelsen om offentlig uppmaning i 3 § rekryteringslagen infördes för att genomföra kriminaliseringsåtagandet i artikel 5 i Europarådets terrorismkonvention¹⁰⁹ samt artiklarna 3.1 a och 3.2 a i EU:s terrorismrambeslutet i 2008 års lydelse. Bestämmelsen har utformats med förebild i brottsbalkens straffbud om uppvigling i 16 kap. 5 § och vid införandet konstaterades också att kriminaliseringskravet i konventionen och rambeslutet på många sätt väl motsvarades av det straffbudet. Det ansågs dock råda viss osäkerhet beträffande uppviglingsbrottets eventuella nationella begränsningar, varför lagstiftningsåtgärder ansågs nödvändiga.¹¹⁰

Artiklarna i rambeslutet har ersatts av artikel 5 i EU:s terrorismdirektiv.¹¹¹ Det krävdes i den delen inte någon ny lagstiftning med anledning av genomförandet av terrorismdirektivet.¹¹²

¹⁰⁹ Enligt artikel 5 i Europarådets terrorismkonventionen är varje konventionsstat skyldig att kriminalisera offentlig uppmaning att begå terroristbrott. Med detta avses att sprida, eller på annat sätt tillgängliggöra, ett meddelande till allmänheten i avsikt att uppmana till terroristbrott när ett sådant handlande framkallar fara för att ett eller flera sådana brott kan begås.

¹¹⁰ Se prop. 2009/10:78 s. 29 f. och avsnitt 7.4.3.

¹¹¹ Av artikel 5 i EU:s terrorismdirektiv följer ett krav på att kriminalisera offentlig uppmaning till terroristbrott. Medlemsstaterna ska se till att spridande, eller tillgängliggörande för allmänheten på annat sätt, oavsett metod, såväl på som utanför internet, av ett meddelande i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i (terroristbrott) utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt, om detta handlande, direkt eller indirekt, t.ex. genom förhållande av terroristgärningar, förespråkar utförandet av terroristbrott och därigenom medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.

¹¹² Prop. 2017/18:174 s. 74 f.

Enligt bestämmelsen i 3 § rekryteringslagen döms den för offentlig uppmaning som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation föreslås att det också ska vara straffbart att offentligt uppmana till samröre med en terroristorganisation.¹¹³

Straffansvaret för offentlig uppmaning bör omfatta även rekrytering, utbildning och resa

Den nuvarande regleringen om offentlig uppmaning framstår som väl täckande. Det förslag som lämnats i ovan nämnda proposition om att kriminalisera offentlig uppmaning till samröre med en terroristorganisation bidrar ytterligare till det förhållandet, eftersom offentlig uppmaning i praktiken många gånger kan ta sig uttryck i någon form av stöd till terrorism, t.ex. en uppmaning att ansluta sig till en terroristorganisation, snarare än en uppmaning att begå en viss brottslighet. En fråga som inställer sig inom ramen för utredningens uppdrag att åstadkomma en ändamålsenlig och sammanhängande lagstiftning är emellertid om det är motiverat att låta straffansvaret för offentlig uppmaning vara tillämpligt i förhållande till, utöver terroristbrott och särskilt allvarlig brottslighet, samröre med en terroristorganisation och finansiering,¹¹⁴ men inte till rekrytering, utbildning och resa. Frågan är inte alldeles okomplicerad.

Å ena sidan bör en kriminalisering av gärningar som har karaktären av förstadier till brott förbehållas brott av visst allvar. Det bör också föreligga en viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda. Det måste som utgångspunkt därutöver finnas ett praktiskt behov av kriminaliseringen. Även om den straffrättsliga terrorismlagstiftningens skyddsintresse motiverar en omfattande kriminalisering finns det i dessa delar skäl som talar emot en sådan utvidgad kriminalisering av brottet offentlig uppmaning. Straffansvaret kommer i vissa fall att ligga långt ifrån ett fullbordat terroristbrott.

Å andra sidan kan det anföras flera systematiska och andra skäl till varför även offentlig uppmaning till rekrytering, utbildning och resa bör kriminaliseras. För det första är det inte alldeles lätt att ge goda

¹¹³ Prop. 2019/20:36 s. 42 f.

¹¹⁴ Anledningen till att offentlig uppmaning till brott mot 3 § finansieringslagen är kriminaliserat är i huvudsak att FN:s finansieringskonvention ingår i bilagan till Europarådets terrorismkonvention, se avsnitt 4.5.1 och prop. 2009/10:78 s. 42.

skäl till varför det i ett samlat och sammanhängande regelverk ska vara särskilt straffbelagt att offentligt uppmana till t.ex. finansiering av samröre med en terroristorganisation men inte till rekrytering till en sådan organisation eller en resa i syfte att delta i organisationen. Motsvarande situation råder visserligen delvis även beträffande brotten rekrytering och utbildning men beträffande offentlig uppmaning tillkommer det förhållande att bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken medför att det på annan grund redan är straffbart att uppmana eller annars söka förleda till rekrytering, utbildning eller resa. Att inte kriminalisera offentlig uppmaning även i förhållande till de brotten skulle – på motsvarande sätt som framhållits i den ovan nämnda propositionen¹¹⁵ – innebära att man kan ställas inför svåra överväganden i fråga om ett meddelande som innefattar en offentlig uppmaning till terroristbrottslighet utgör brott enligt bestämmelsen om offentlig uppmaning eller bestämmelsen om uppvigling. En utvidgad kriminalisering av offentlig uppmaning skulle innebära en ökad tydlighet i dessa avseenden. Liksom beträffande straffbeläggandet av offentlig uppmaning till samröre med en terroristorganisation kan den utvidgning som här diskuteras också bidra till att på ett ännu mer heltäckande sätt i den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism fånga upp budskap och propaganda som har karaktären av ett särskilt stöd till terrorism, t.ex. uppmaningar att utbilda sig i olika vapen- och sprängämnestekniker för att begå terroristbrott. Dessutom innebär en sådan kriminalisering att det kommer att gälla en strängare straffskala för sådana handlingar än om enbart straffbestämmelsen om uppvigling skulle vara tillämplig, jfr överväganden i avsnitt 7.4.3.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att brottet offentlig uppmaning i den föreslagna lagen bör vara straffbart även i förhållande till brotten rekrytering, utbildning och resa. På så sätt blir lagstiftningen mer heltäckande och sammanhängande. Vid den särskilda avvägning som därvid ska göras mot intresset av yttrandefrihet- och informationsfriheterna i regeringsformen och Europakonventionen¹¹⁶ är det av stor betydelse att det på sätt som redovisats ovan redan finns en kriminalisering av uppvigling i brottsbalken som medför att det på annan grund redan är straffbart att uppmana eller annars söka förleda till rekrytering, utbildning eller resa. Den här föreslagna utvidgningen av det straffbara området för brottet offentlig uppmaning till terro-

¹¹⁵ Prop. 2019/20:36 s. 43 f.

¹¹⁶ Se avsnitt 7.14 för en beskrivning av innehållet i yttrande- och informationsfriheterna.

rism utökar således inte det straffbara området i förhållande till vad som redan följer av bestämmelsen om uppvigling till brott i brottsbalken. Mot den bakgrunden och då terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen får den utvidgningen av straffansvaret för offentlig uppmaning som föreslås här anses utgöra en nödvändig och proportionerlig begränsning av yttrandefriheten, som är förenlig med såväl regeringsformen som med Europakonventionen.¹¹⁷

*Den nuvarande beskrivningen av den straffbara gärningen
bör i princip behållas*

I den nuvarande bestämmelsen om offentlig uppmaning beskrivs den brottsliga handlingen avse den som ”i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till [...]”. Paragrafen är utformad med första stycket i uppviglingsbestämmelsen i brottsbalken som förebild.

Beträffande språkbruket kan det i och för sig konstateras att första stycket i straffbudet om uppvigling har behållits oförändrad sedan strafflagen. Det kan enligt utredningen emellertid ifrågasättas om uttrycket ”söker förleda” är begripligt och lätt för alla att ta till sig. Ett mer modernt sätt att uttrycka samma sak skulle kunna vara att ”försöka förmå”. Samtidigt måste, liksom i tidigare lagstiftningsärenden, beaktas att bestämmelsen om offentlig uppmaning är avsedd att ha samma tillämpningsområde som uppviglingsbestämmelsen. I det sammanhanget bör också beaktas att regleringen om offentlig uppmaning inte är tillämplig på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsförordningen. Uppvigling utgör emellertid ett tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott. För att de olika regleringarna fortsatt ska vara sakligt och systematiskt sammanhängande bör samma rekvisit ges ett identiskt uttryck i de respektive regleringarna. Någon modernisering av rekvisitet ”söker förleda” bör därför inte föreslås. Däremot bör, på motsvarande sätt som i förslaget till bl.a. språkligt moderniserade mediegrundlagar, uttrycket ”annars” ändras till ”på annat sätt”¹¹⁸, jfr avsnitt 7.7.2.

¹¹⁷ Jfr prop. 2009/10:78 s. 42 f. och prop. 2019/20:36 s. 43 f.

¹¹⁸ Prop. 2017/18:49 s. 33 och 100 f.

7.7.4 Rekrytering till terrorism

Utredningens förslag: Straffansvaret för rekrytering till terrorism ska omfatta den som söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller något av brotten samröre med en terroristorganisation eller finansiering av terrorism.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

Bestämmelsen om rekrytering i 4 § rekryteringslagen infördes för att genomföra artikel 6 i Europarådets terrorismkonvention¹¹⁹ samt artiklarna 3.1 b och 3.2 b i EU:s terrorismrambeslutet i 2008 års lydelse. Vid införandet konstaterades att kriminaliseringskravet i konventionen och rambeslutet på många sätt väl motsvarades av stämpningsbestämmelsen i 23 kap. 2 § brottsbalken om att söka förmå någon annan att begå brott. Ansvar för stämpling till brott var emellertid endast straffbelagt för fullbordat brott i gärningsmannaskap medan konventionen och rambeslutet ställde krav på kriminalisering av rekrytering till medverkansgärningar liksom av rekrytering som innebär att någon förmås att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott. Lagstiftningsåtgärder var därför nödvändiga och en särskild straffbestämmelse om rekrytering infördes.¹²⁰

För att uppfylla kraven i artikel 6 i EU:s terrorismdirektiv¹²¹ utvidgades straffansvaret för rekrytering den 1 september 2018 till att omfatta den som söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

¹¹⁹ I artikel 6 i Europarådets terrorismkonvention föreskrivs att konventionsstaterna ska kriminalisera rekrytering till terrorism. Med detta avses att söka förmå en annan person att begå eller medverka till ett terroristbrott, eller att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

¹²⁰ Prop. 2009/10:78 s. 31.

¹²¹ Enligt artikel 6 i EU:s terrorismdirektiv är medlemsstaterna skyldiga att straffbelägga rekrytering för terrorismsyften. Medlemsstaterna ska se till att värvning av en annan person, för att personen ska begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i (terroristbrott) eller 4 (brott med anknytning till en terroristgrupp) eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt.

Straffansvaret för rekrytering enligt gällande rätt avser den som förmår någon annan, i annat fall än som anges i 3 § rekryteringslagen, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har föreslagits att straffansvaret ska utvidgas till att också omfatta rekrytering till samröre med en terroristorganisation.¹²²

Regleringen är heltäckande men kan renodlas och förenklas

Inte minst den i närtid upplevda problematiken med personer som reser till konfliktområden för att delta i terroristorganisationer illustrerar på ett tydligt sätt behovet av en väl täckande reglering för att motverka att individer på olika sätt rekryteras till att begå eller främja terroristhandlingar. På sätt som redovisats i kapitel 3 har också de extremistiska miljöerna i Sverige växt under senare tid. Den straffrättsliga regleringen på området framstår som väl täckande och förstärks ytterligare av det ovan nämnda förslaget att kriminalisera rekrytering till samröre med en terroristorganisation, liksom förslaget i samma proposition att utvidga bestämmelsen om olovlig värvning.¹²³ Det finns enligt utredningen därutöver inget behov av att lämna förslag till ytterligare utvidgningar av det straffbara området beträffande rekrytering.

Utredningen har dock övervägt om regleringen kan förenklas och renodlas. I samband med utvidgningen av bestämmelsen till att även omfatta den som söker förmå någon annan att begå eller medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet påpekade ett antal remissinstanser att rekryteringsbestämmelsen med det förslaget skulle bli språkligt komplicerad och svårtillgänglig.¹²⁴ En remissinstans¹²⁵ tillade därutöver att det fanns svårigheter att utifrån ordalydelsen bedöma vilka beteenden som är straffbelagda. Även om dessa svårigheter, enligt utredningen, inte ska överdrivas framstår onekligen rekryteringsbestämmelsen som delvis komplicerad. På motsvarande sätt som beträffande brottet finansiering upp-

¹²² Prop. 2019/20:36 s. 41 f.

¹²³ Prop. 2019/20:36 s. 54 f.

¹²⁴ Prop. 2017/18:174 s. 48 f. De remissinstanser som hade påpekanden i dessa delar var bl.a. Svea hovrätt, Uppsala universitet, Sveriges domareförbund och Attunda tingsrätt.

¹²⁵ Svea hovrätt.

står därför frågan om det bl.a. med anledning av det ovan nämnda förslaget att kriminalisera rekrytering till samröre med en terroristorganisation är möjligt och lämpligt att slopa den del av rekryteringsbestämmelsen som handlar om straffansvar för att begå eller medverka till försök m.m. till särskilt allvarlig brottslighet; alltså den reglering som infördes i rekryteringsbestämmelsen för att lösa det lagstiftningsbehov som bedömdes finnas med anledning av kravet i artikel 6 i terrorismdirektivet på kriminalisering av rekrytering till brott med anknytning till en terroristgrupp enligt artikel 4 eller att bidra till sådana brott.¹²⁶

Utredningen gör i denna del följande överväganden. Den del av terrorismdirektivet som avser rekrytering till brott med anknytning till en terroristgrupp är oförändrad i förhållande till terrorismrambeslutet.¹²⁷ Den reglering som infördes i samband med rambeslutet bedömdes uppfylla beslutets krav eftersom den som utfört en rekryteringsgärning i enlighet med förslaget till rekryteringsbestämmelse i förekommande fall måste ansetts sökt förmå någon annan att bidra till att en terroristgrupp begår terroristbrott.¹²⁸ Enligt utredningen har denna ståndpunkt alltjämt fog för sig. Det gäller även i de fall rekryteringen skulle avse att leda en terroristgrupp. Det kan vidare konstateras att det är svårt att konkretisera den situation som på rekryteringsstadiet omfattas av straffansvaret för att rekrytera någon till förberedelse eller stämpling men inte samtidigt även av andra delar av samma straffbestämmelse såsom den föreslagits utformas i propositionen om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation. Rekrytering till stämpling till t.ex. terroristbrott torde således i den del rekryteringen avser en stämplingsgärning¹²⁹ i form av att anstifta annan att begå brott täckas av ansvaret för att rekrytera till medverkan i form av anstiftan till brott,¹³⁰ och att rekrytera någon till en stämplingsgärning som består i att åta eller erbjuda sig att utföra brott täcks i sin tur av ansvaret för att rekrytera någon till att begå brottet eller medverka till sådant brott. Detsamma

¹²⁶ Prop. 2017/18:174 s. 50 f.

¹²⁷ Prop. 2017/18 :174 s. 50.

¹²⁸ Se prop. 2009/10:78 s. 45 f. Jfr också Ds. 2009:17 s. 132.

¹²⁹ Med stämpling förstås enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den.

¹³⁰ På rekryteringsstadiet saknar det betydelse för denna bedömning att det för straffansvar för medverkan, t.ex. i form av anstiftan, till skillnad från stämpling krävs att det ska finnas en otillåten gärning av att medverka till, ett s.k. medverkansobjekt, bestående av t.ex. ett fullbordat brott eller ett straffbart försök.

får anses gälla att rekrytera någon till stämpling bestående att i samråd med annan besluta att föröva brott (en situation som inte torde förekomma i praktiken) även om den delen av stämplingsansvaret inte kräver att alla som deltar i beslutet om att föröva brottet också ska delta i utförandet. När det sedan gäller ansvaret för rekrytering till förberedelsegärningar med anknytning till en terroristorganisation (eller terroristgrupp) och som består i att ta emot eller lämna pengar (23 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken) täcks de fallen av straffansvaret för rekrytering till finansiering av terrorism eller medverkan till sådant brott, medan sådana fall som består i att ta befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott (23 kap. 2 § första stycket 2 brottsbalken) torde omfattas av den i ovan nämnda propositionen föreslagna regleringen om förbud mot rekrytering till samröre med en terroristorganisation (jfr motsvarande resonemang beträffande finansiering av terrorism i avsnitt 7.7.2). På motsvarande vis som beträffande finansiering av terrorism (se avsnitt 7.7.2) framstår det vidare som uteslutet att en rekryterares uppsåt enbart skulle kunna anses omfatta ett försöksbrott men inte ett fullbordat brott. Något behov av en sådan reglering kan därför inte anses finnas; ens för att uppfylla terrorismdirektivet.

Sammantaget anser utredningen att det inte finns något behov av att låta den föreslagna lagen omfatta ett straffansvar för rekrytering till att begå eller medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet för att uppfylla kraven i terrorismdirektivet eller terrorismkonventionen. En utmönstring av den regleringen skulle också bidra till en mer renodlad och överblickbar lagstiftning. Från brottsbekämpande utgångspunkter framstår det också som tveksamt om det – vid sidan om en lagstiftning som kriminaliserar rekrytering för att begå eller på annat sätt medverka till bl.a. terroristbrott eller samröre med en terroristorganisation – finns något behov av ett särskilt straffansvar för rekrytering till t.ex. försök, medverkan till försök eller stämpling.¹³¹ Att slopa den regleringen här skulle också vara konsekvent med den förändring som föreslagits avseende finansieringsbrottet. Sammantaget är utredningen av uppfattningen att man som ett led i att åstadkomma en mer överblickbar och tydlig lagstiftning bör genomföra den förändringen.

För att med säkerhet uppfylla terrorismdirektivets krav på att rekrytering för att bidra till brott med anknytning till en terroristgrupp ska

¹³¹ Jfr prop. 2017/18:174 s. 50.

vara kriminaliserat bör det emellertid, utöver vad som föreslagits i propositionen om samröresbrottet, göras straffbart att rekrytera någon för att medverka till samröre med en terroristorganisation. Ett straffansvar i den delen föreslås därför av utredningen.

När det gäller brottsbeskrivningen i övrigt bör av samma skäl som anförts tidigare uttrycket ”annars” bytas ut till ”på annat sätt” (se avsnitt 7.7.2).

7.7.5 Utbildning för terrorism

Utredningens förslag: Straffansvaret för utbildning för terrorism ska omfatta den som

- till någon annan meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av hjälpmedel, eller om metoder eller tekniker, som är särskilt ägnade att användas vid terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brottet finansiering av terrorism, med avsikt att instruktionerna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet, eller
- tar del av sådana instruktioner med avsikt att använda dem för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet.

Skälen för utredningens förslag

Straffansvaret för att utbilda

Bestämmelsen i 5 § rekryteringslagen om ett straffansvar för att utbilda i vapentechniker m.m. i terrorismsyfte infördes för att genomföra utbildningsbestämmelserna i artikel 7 i Europarådets terrorismkonvention¹³² samt artiklarna 3.1 c och 3.2 c i EU:s terrorismrambeslut i 2008 års lydelse.

Vid införandet av bestämmelsen konstaterades att den som lämnar instruktioner i syfte att de ska användas för att utföra t.ex. ett terro-

¹³² Enligt artikel 7 är varje konventionsstat skyldig att kriminalisera utbildning för terrorism. Med detta avses att meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller bidra till förövandet av terroristbrott och med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för detta ändamål.

ristbrott många gånger torde vara att anses som medgärningsman eller som medverkande till terroristbrottet. För ett sådant ansvar krävdes emellertid att ett brott begåtts vilket inte var en förutsättning varken enligt konventionen eller rambeslutet. Lagstiftningsåtgärder var därför nödvändiga och ett särskilt straffstadgande om utbildning infördes i rekryteringslagen.¹³³ I samband med genomförandet av EU:s terrorismdirektiv¹³⁴ gjordes vissa tillägg i bestämmelsen för att förtydliga att den även kan omfatta fall där utbildaren har vetskap om att mottagarens avsikt är att medverka till (inte enbart begå) terroristbrott.¹³⁵

Straffansvaret för att utbilda avser 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, om gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffansvaret för att ta del av utbildning

Bestämmelsen i 5 a § rekryteringslagen om att ta del av utbildning avseende bl.a. terroristbrott har sin huvudsakliga bakgrund i FN:s säkerhetsråd resolution 2178 som innehåller ett krav på kriminalisering av en resa i syfte att erhålla terroristträning. Vid genomförandet av resolutionen konstaterades att det borde införas ett särskilt straffansvar för mottagande av utbildning och att det inte skulle framstå som konsekvent att, såsom krävdes i resolutionen, kriminalisera en resa för att erhålla utbildning i ett sådant syfte men inte utbildningen i sig. Kriminaliseringen rörande mottagande av utbildning utforma-

¹³³ Prop. 2009/10:78 s. 32 och 46 f.

¹³⁴ Av artikel 7 i EU:s terrorismdirektivet följer ett krav på kriminalisering av tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillhandahållande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i (terroristbrott) eller bidra till att något av dessa brott begås, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt.

¹³⁵ Prop. 2017/18:174 s. 52 f.

des för att så långt som möjligt spegla den då gällande 5 § rekryteringslagen om att utbilda någon annan.¹³⁶

I huvudsak för att uppfylla kraven i artikel 8 i terrorismdirektivet¹³⁷ utvidgades bestämmelsen den 1 september 2018 till att omfatta även självstudier i terrorismsyfte på så sätt att den straffbara handlingen ändrades från att ”ta emot” till att ”ta del av” instruktioner enligt 5 § rekryteringslagen och att det inte längre skulle krävas att meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet.¹³⁸

Straffansvaret för att ta del av utbildning avser den som tar del av sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffansvaret för att utbilda för terrorism ska även omfatta den som meddelar instruktioner med viss avsikt ...

Bestämmelserna i 5 och 5 a §§ rekryteringslagen har tillkommit efter varandra i huvudsak för att leva upp till de krav som ställs i olika internationella instrument. Regleringen framstår i huvudsak också som väl täckande och uppfyller Sveriges internationella åtaganden.¹³⁹ Redan vid en första anblick står det dock klart att bestämmelserna inte speglar varandra i framför allt två hänseenden. För det första förutsätter straffansvaret för att utbilda enligt 5 § att det finns en avsedd mottagare av instruktionerna, dvs. att det finns någon som utbildas. För det andra krävs en vetskap hos den som utbildar om att den som mottar utbildningen har en viss terrorismavsikt. Motsvarande krav på kontakt med en utbildare med en sådan avsikt finns inte vad avser straffansvaret enligt 5 a § att ta del av sådana instruktioner. Det omfattas således inte av straffansvar enligt 5 § att med terrorismavsikt sprida instruktioner t.ex. över internet om hur man tillverkar en bomb, om det inte sker med vetskap om det finns en

¹³⁶ Prop. 2015/16:78 s. 27 och 29.

¹³⁷ Artikel 8 i EU:s terrorismdirektiv innebär ett krav på kriminalisering av mottagande av utbildning för terrorismsyften. Medlemsstaterna ska säkerställa att mottagande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt.

¹³⁸ Prop. 2017/18:174 s. 54 f.

¹³⁹ Prop. 2017/18:174 s. 52 f.

mottagare som har för avsikt att använda instruktionerna för att föröva terroristbrott.¹⁴⁰ Däremot är det enligt 5 a § straffbart att ta del av sådana instruktioner med avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till ett sådant brott.¹⁴¹

Några motsvarande skillnader föreligger t.ex. inte i bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. brottsbalken mellan den som lämnar respektive tar emot något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott. I den bestämmelsen är det i stället avsikten hos den som vidtar åtgärden som, på den subjektiva sidan, avgränsar det straffbara området. Vid införandet av utbildningsbrottet påpekade också vissa remissinstanser att kravet på vetskap (hos utbildaren) om vad kunskaperna ska användas till (hos mottagaren) kan leda till bevissvårigheter¹⁴² och att bestämmelsen inte träffar alla straffvärda handlingar.¹⁴³ Utredningen instämmer i huvudsak i dessa synpunkter. Det framstår inte heller, som regelverket därefter har kommit att utformas, som motiverat att i subjektivt hänseende göra åtskillnad mellan den som med terrorismsavsikt meddelar vissa instruktioner och den som med samma avsikt tar del av instruktionerna. En annan sak är att den nuvarande regleringen uppfyller internationella åtaganden.

Sammanfattningsvis framstår det som påkallat att överväga vissa förändringar beträffande straffansvaret för att utbilda. Den förändring som i sådant fall ligger närmast till hands är att inte ställa ett krav på vetskap hos utbildaren om vilka avsikter den som mottar den förmedlade kunskapen har. I stället bör det straffbara området i huvudsak avgränsas genom ett krav på en avsikt hos den som utbildar. Det är också så straffansvaret helt eller delvis har utformats i Finland och Norge.¹⁴⁴ Ett sådant rekvisit kan lämpligen utformas som ett krav på avsikt hos utbildaren att de meddelade instruktionerna ska användas för att begå eller på annat sätt medverka till bl.a. terroristbrott. Det bör emellertid också fortsättningsvis vara straffbart att meddela instruktioner med vetskap om att de är avsedda att användas i terrorismsyften.

¹⁴⁰ Jfr prop. 2009/10:78 s. 61.

¹⁴¹ Jfr prop. 2017/18:174 s. 106 f.

¹⁴² Lunds universitet.

¹⁴³ Västmanlands tingsrätt.

¹⁴⁴ Se avsnitten 5.3 och 5.4. I de norska förarbete framhålls i det sammanhanget att det är lika straffvärt att ge utbildning med avsikt om att den ska brukas för terrorism som att ge utbildning med vetskap om mottagaren har för avsikt att använda utbildningen på det sättet, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 204. Det kan vidare noteras att den norska bestämmelsen i 136 § straffeloven inte heller innehåller någon exemplifiering över vilka metoder eller tekniker som omfattas.

... men inte utvidgas till att träffa spridande av sådana instruktioner

Den fråga som därefter inställer sig är om straffansvaret för att utbilda bör utvidgas till att även omfatta den som med terrorismavsikt sprider instruktioner. Med spridning skulle då avses att instruktionerna görs tillgängliga för flera personer. Däremot skulle inte krävas att dessa faktiskt tar del av uppgifterna. Det finns ett antal skäl som talar för en sådan förändring. För det första kan det synas konsekvent att utbildningsbrotten även i detta hänseende speglar varandra på det sättet att det inte ställs krav på att det finns någon som utbildas eller att utbildaren har någon kontakt med den som utbildas. För det andra finns det ett starkt intresse av att hindra att personer med terrorismavsikt tillhandahåller instruktioner i vapentekniker m.m. som kan användas för att föröva terroristbrott. En sådan utvidgning skulle dock innebära att regleringen tydligt fjärrar sig från det utbildningssammanhang för vilken den tillskapades och i stället utformas som ett spridningsbrott. En sådan reform torde, liksom beträffande andra spridningsbrott, ställa krav på en omfattande och noggrann analys av såväl behovet som konsekvenserna av ett sådant förslag. Det ska i sammanhanget betonas att det straffria området är begränsat beträffande handlingar som innebär att någon med terrorismavsikt sprider instruktioner över t.ex. internet om hjälpmedel, metoder eller tekniker som kan användas för att begå terroristbrott. I de flesta situationer torde sådana gärningar vara straffbara enligt t.ex. straffbestämmelserna om offentlig uppmaning, uppvigling eller som stämpling till brott. Och i de fall som instruktionerna enbart görs tillgängliga i en liten eller sluten krets (och alltså inte riktas till allmänheten) torde i de allra flesta fall det befintliga utbildningsbrottet vara tillämpligt; särskilt med den förändring som ovan föreslagits beträffande avsikten hos den som utbildar. Utredningen anser därför att behovet i sig inte motiverar en närmare analys av hur en sådan bestämmelse skulle formuleras, vilka effekter den kan tänkas få i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter samt i förhållande till annan lagstiftning.

Sammanfattningsvis föreslår alltså utredningen att straffansvaret för att utbilda förändras på sätt att det även ska vara straffbart att meddela sådana instruktioner som avses med avsikt att dessa ska användas för att begå eller på annat sätt medverka till t.ex. terroristbrott. Det ska dock fortsatt ställas krav på att det finns avsedda mot-

tagare av instruktionerna. Ett förtydligande om detta bör göras i lagtexten på så sätt att straffansvaret ska omfatta den som ”till någon annan” meddelar eller söker meddela instruktioner.

Uppräkningen rörande vissa typer av kvalificerade hjälpmedel bör ersättas av en mer generell reglering

De nuvarande bestämmelserna om straffansvar för utbildning omfattar instruktioner om tillverkning eller användning av vissa utpekade typer av hjälpmedel eller om andra metoder och tekniker som är särskilt ägnade att användas för bl.a. terroristbrott. De kvalificerade typer av hjälpmedel som omfattas är sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen. Uppräkningen är uttömmande. Med sprängämnen avses explosiva varor, t.ex. brandbomber, granater och minor, medan vapen innefattar bl.a. skjutvapen samt biologiska och kemiska vapen. Till farliga eller skadliga ämnen räknas bl.a. gift, giftgas, smittämnen som kan vara farliga för liv eller hälsa och radioaktiva ämnen.¹⁴⁵

Lagstiftningen har beträffande uppräkningsregleringen av vissa hjälpmedel en viss förebild i hur bestämmelserna om utbildning är utformade i terrorismkonventionen och terrorismdirektivet. Det kan emellertid enligt utredningen ifrågasättas om inte regleringen är alltför begränsad. Givetvis kommer terroristbrottslighet även i framtiden begås med användande av vapen och sprängämnen. De senaste årens händelseutveckling har dock visat att attentat kan genomföras med andra hjälpmedel, exempelvis flygplan eller motorfordon. Till detta kommer att det ökade beroendet av elektronisk kommunikation och digitala informations- och styrsystem har öppnat nya vägar för andra former av välplanerade och riktade terroristangrepp mot centrala samhällsfunktioner och försörjningssystem. Vid sådana attacker kan kunskaper om framtagande och användning av immateriella objekt såsom datavirus och annan programvara vara centrala för brottets genomförande. Detta talar med styrka för att det finns skäl att ompröva utformningen av utbildningsbrottet i fråga om ”hjälpmedelsfallen”. Den nuvarande regleringen framstår som kasuistisk och alltför begränsad till sin utformning. Det bör därför övervägas olika alternativ för att utvidga straffansvaret med bibehållna krav på en tydlig avgränsning av det straffbara området. Utgångspunkten för en

¹⁴⁵ Prop. 2009/10:78 s. 61.

sådan förändring bör givetvis fortsättningsvis vara att bestraffa sådan kunskapsöverföring som är särskilt farlig med hänsyn till riskerna för förövande av terroristbrottslighet.

Ett sätt att åstadkomma en utvidgning av det straffbara området skulle kunna vara att ange ytterligare exempel på hjälpmedel som skulle falla in under bestämmelsens tillämpningsområde. Ett annat alternativ är att göra uppräknigen exemplifierande i stället för uttömmande. Även den sistnämnda modellen skulle emellertid riskera att vara förenad med bristande flexibilitet på så sätt att det i rättstillämpningen kan komma att ställas krav på analogi med de i lagtext uppräknade föremålen. Med förebild i 2001 års reform av förberedelsebrottet i 23 kap. 2 § brottsbalken¹⁴⁶ anser utredningen i stället att den nuvarande uppräknigen slopas i sin helhet och ersätts av ett mer generellt rekvisit. Straffansvaret kan med en sådan modell avse instruktioner om tillverkning eller användning av hjälpmedel som är särskilt ägnade att användas vid bl.a. terroristbrott. En sådan bestämmelse skulle vara bättre anpassad till hur terroristbrottsligheten kan se ut i dag samtidigt som den även kan täcka instruktioner om sådana hjälpmedel som kan aktualiseras i framtiden. Straffbudet skulle visserligen bli mer allmänt hållet men till förutsebarheten skulle på ett väsentligt sätt bidra att det bygger på den väl inarbetade regleringen om förberedelse till brott. Det är också så att utbildningsbrotten beträffande ”metod och teknik-fallen” har en generell utformning. Regleringen skulle alltså göras mer konsekvent om motsvarande form också läggs till grund för en avgränsning det straffbara området beträffande ”hjälpmedelsfallen”.

Ett sådant utvidgat utbildningsbrott bör givetvis avse instruktioner om tillverkning och användning av samtliga de hjälpmedel som omfattas av den nuvarande regleringen. Även immateriella objekt bör kunna utgöra hjälpmedel enligt den föreslagna ordningen, t.ex. programvara som är framställd för att kunna förstöra eller störa för samhället centrala digitala informations- och styrsystem. Även i övrigt bör rekvisiten ha samma innebörd som motsvarande begrepp har i bestämmelsen om förberedelse till brott. Allmänt sett bör alltså krävas, för att ett hjälpmedel ska anses vara särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott, att det är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande och det ska vara typiskt sett lämpat för det aktuella brottet. Det förhållandet att utbildningsbrottet en-

¹⁴⁶ Prop. 2001/01:85 Förberedelse till brott m.m.

bart är tillämpligt i förhållande till mycket allvarliga gärningar innebär i sig att kretsen hjälpmedel som kan anses särskilt ägnade att användas för den aktuella brottsligheten begränsas. Vidare skulle det enligt utredningen också föra för långt att låta även utbildning i användningen av mer vardagliga föremål som t.ex. olika typer av motorfordon omfattas av straffansvar även om det sker med avsikt att begå så pass allvarliga brott som de här aktuella. I de fallen kan utbildningen således inte anses avse användning av något som är särskilt ägnat att användas för förövande av t.ex. terroristbrott. Annorlunda bör det emellertid kunna förhålla sig om utbildningen avser användande av motorfordon som utrustats på ett särskilt sätt för att åstadkomma en mer omfattande skada liksom om utbildningen avser framförande av andra mer speciella transportmedel som t.ex. större fartyg eller luftfartyg i de fall användande av fartygen ingår som en central del av brottsplanen.

Avslutningsvis bör framhållas att utbildning avseende framförande av olika former av transportmedel, även motorfordon, i vissa fall bör kunna omfattas av de delar av utbildningsbrotten som avser instruktioner om andra metoder och tekniker än tillverkning och användande av hjälpmedel. Det kan t.ex. röra instruktioner om hur ett höghastighetståg sätts ur spår.

Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen

Enligt utredningens förslag ska utbildningsbrotten avseende terrorism förändras. Förslaget innebär att straffansvaret för utbildning ska omfatta den som till någon annan meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av hjälpmedel, eller om metoder eller tekniker, som är särskilt ägnade att användas vid terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brottet finansiering, med avsikt att instruktionerna ska användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet, eller tar del av sådana instruktioner med avsikt att använda dem för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet. De föreslagna utvidgningarna innebär en begränsning av friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar (yttrandefriheten) och rätten att inhämta och ta emot

upplysningar (informationsfriheten).¹⁴⁷ Enligt utredningen finns det ett starkt intresse av att hindra personer som tillhandahåller eller tar del av instruktioner beträffande hjälpmedel eller tekniker som kan användas för att föröva terroristbrott. I propositionen En mer hel-täckande terrorismlagstiftning uttalas att inhämtning av sådan information, t.ex. av ensamagerande, resulterar i en kunskapsökning som i sin tur innebär en ökad risk för att t.ex. terroristbrott ska begås och att det finns en väsentlig risk för att den som utbildar sig stärks i sin övertygelse att begå brott.¹⁴⁸ Vissa ensamagerande kan ha en långsiktig agenda och förbereda sina dåd i tysthet men med stor beslutsamhet. Ensamagerande personer, men även personer med koppling till grupperingar, kan komma att utgöra ett allvarligt hot mot Sverige redan när de ökar sina kunskaper genom självstudier eller genom att delta i organiserad utbildning, oavsett om den kan betraktas som särskilt ägnad att främja särskilt allvarlig brottslighet eller inte.¹⁴⁹

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att intresset av att hindra att personer utbildar eller tar emot utbildning för terrorism motiverar de ytterligare begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten som ett förslag enligt ovan skulle innebära. Ett sådant ställningstagande står också i överensstämmelse med den bedömning som gjordes vid utvidgningen av straffansvaret till att omfatta självstudier.¹⁵⁰ Den föreslagna utvidgningen omgärdas också av sådana begränsningar att den är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Lagstiftningens krav på en avsikt hos den som utbildar att instruktionerna ska användas för bl.a. terroristbrott utesluter således utbildning i legitima syften och det straffbara området avgränsas på det sättet också till gärningar som är straffvärda.

Lagteknisk utformning

Bestämmelserna om att utbilda i 5 § och att utbilda sig i 5 a § rekryteringslagen avser att meddela respektive ta del av instruktioner som kan användas för terrorism. Utredningens förslag innebär att utbildningsbrotten i högre grad än tidigare kommer att spegla varandra när

¹⁴⁷ För en närmare redovisning av innehållet i dessa friheter samt lagstiftningens förhållande till grundläggande fri- och rättigheter, se avsnitt 7.15.

¹⁴⁸ Prop. 2017/18:174 s. 58.

¹⁴⁹ Prop. 2017/18:174 s. 58.

¹⁵⁰ Prop. 2017/18:174 s. 59.

det gäller kravet på avsikt med gärningen. Det framstår som lämpligt att i en ny lagstiftning föra ihop regleringen om att utbilda och att utbilda sig för terrorism till en bestämmelse.

7.7.6 Resa i terrorismsyfte

Utredningens förslag: Straffansvaret för brottet resa i terrorismsyfte ska omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land med avsikt att

- begå eller på annat sätt medverka till eller förbereda terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller något av brotten samröre med en terroristorganisation eller finansiering av terrorism, eller
- begå brottet utbildning för terrorism.

Straffansvaret ska inte gälla den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

Bestämmelsen om resa i 5 b § rekryteringslagen infördes den 1 april 2016 för att genomföra den del av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 som kräver att medlemsstaterna kriminaliserar vissa utlandsresor i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller ge eller få terroristträning. I det sammanhanget konstaterades att möjligheterna att döma för försök, förberedelse och stämpling enligt 23 kap. brottsbalken inte var tillräckliga för att genomföra resolutionens krav i dessa delar.¹⁵¹ Den reglering som infördes avsåg en resa till ett annat land än medborgarskapslandet med avsikt att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet.

¹⁵¹ Prop. 2015/16:78 s. 21.

För att genomföra bestämmelserna om terrorismresor i artikel 4 i tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention¹⁵² och i artikel 9 i EU:s terrorismdirektiv¹⁵³ utvidgades den 1 september 2018 regleringen till att omfatta resor även till resenärens medborgarskapsland, med undantag för svenska medborgares resor till Sverige. Vidare kompletterades straffbudet till att även omfatta resor i avsikt att göra sig skyldig till stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet.¹⁵⁴

Straffansvaret för resa 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 meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a § rekryteringslagen. Bestämmelsen gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation föreslås att det bör vara straffbart att resa till ett annat land med avsikt att ha samröre med en terroristorganisation. Undantaget för svenska medborgare som reser eller påbörjar en resa till Sverige ska fortsatt gälla.¹⁵⁵

Regleringen är väl täckande men kan förenklas

På motsvarande sätt som andra bestämmelser i finansieringslagen och rekryteringslagen har bestämmelsen om resa i rekryteringslagen utvidgats allteftersom och utformats för att uppfylla olika internationella åtaganden. Regleringen framstår för det fall även förslaget i ovan nämnda proposition inkluderas i lagstiftningen som väl täckande ur ett straffrättsligt perspektiv. En delvis annan sak är att det ofta

¹⁵² Enligt artikel 4 i tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention ska utlandsresor för terrorismsyften vara straffbelagda. Med detta avses att resa till en annan stat än den där resenären är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften.

¹⁵³ Artikel 9 i EU:s terrorismdirektiv innebär ett krav på kriminalisering av resor för terrorismsyften. Artikeln skiljer mellan resor till ett annat land än medlemsstaten (punkt 1) och resor till medlemsstaten i fråga (punkt 2). Punkt 1 föreskriver att varje medlemsstat är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att resor till ett annat land än till den medlemsstaten, i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupp brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt.

¹⁵⁴ Prop. 2017/18:174 s. 59 f.

¹⁵⁵ Prop. 2019/20:36 s. 46 f.

kan finnas utmaningar med att bevisa med vilka avsikter någon reser eller har rest utomlands. En bevisproblematik som i och för sig torde minska om ett framtida straffansvar för att resa utomlands för att ha samröre med en terroristorganisation införs.

Bland annat för att genomföra terrorismdirektivet kompletteras straffansvaret för terrorismresor till att omfatta resor med avsikt att göra sig skyldig till stämpling och medverkan till särskilt allvarlig brottslighet. Denna utvidgning av resebrottet bedömdes som nödvändig bl.a. för att uppfylla terrorismdirektivets krav på straffansvar för resor med avsikt att delta i en terroristgrupps verksamhet enligt artikel 4 i direktivet; en artikel som i svensk rätt har ansetts motsvaras av försök, förberedelse, stämpling och medverkan till terroristbrott.¹⁵⁶ Att resa med avsikt att förbereda särskilt allvarlig brottslighet omfattades redan¹⁵⁷ och det bedömdes inte som nödvändigt att lägga till försök eftersom det för att ett försök ska vara förövat förutsätts att gärningspersonen har uppsåt som för fullbordat brott. Att resa i avsikt att försöka begå ett brott skulle alltså i praktiken vara detsamma som att resa i avsikt att begå ett fullbordat brott, något som redan var kriminaliserat.¹⁵⁸ Som ovan nämnts har det i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation föreslagits att straffbestämmelsen om resa ska utvidgas till att även omfatta resor i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation. Av i princip samma anledningar som redovisats i avsnitten om brotten finansiering av och rekrytering till terrorism finns bl.a. av det skälet inte längre något behov av att fortsättningsvis och därutöver låta det vara straffbart att resa med avsikt att göra sig skyldig till stämpling till bl.a. terroristbrott för att uppfylla här aktuella krav i terrorismdirektivet.¹⁵⁹ En utmönstring av det ledet i den nuvarande straffbestämmelsen om resor skulle också bidra till en mer renodlad lagstiftning som bättre skulle överensstämja med principen i svensk straffrätt om att försök (som det särskilda straffansvaret för resa kan anses vara en utvidgning av) till stämpling inte straffbart. Hänvisningen till

¹⁵⁶ Se avsnitt 7.7.2.

¹⁵⁷ Vid införandet av 5 b § rekryteringslagen gjordes bedömningen det var nödvändigt att låta straffansvaret omfatta resor med avsikt att förbereda särskilt allvarlig brottslighet eftersom att FN:s resolution 2178 punkt 6 a ställer krav på att det ska vara straffbart att resa utomlands med avsikt att bl.a. planera eller förbereda terroristhandlingar. Resolutionens krav i den delen ansågs omfatta resor som i svensk rätt skulle vara att bedöma som resor i avsikt att begå en förberedelsegärning enligt 23 kap. 2 § brottsbalken (prop. 2015/16:78 s. 34 f.).

¹⁵⁸ Prop. 2017/18:174 s. 64 f.

¹⁵⁹ Jfr därvid även resonemangen i avsnitt 7.7.4 om att en stämplingsgärning torde täckas av andra delar av straffbestämmelsen om rekrytering. Detta torde gälla även resebrottet.

resor i avsikt att göra sig skyldig till stämpling avseende bl.a. terroristbrott bör därför tas bort i en ny lagstiftning. Motsvarande förenkling låter sig emellertid inte göras beträffande resor i avsikt att göra sig skyldig till förberedelse till bl.a. terroristbrott eftersom den regleringen krävs för att uppfylla resolution 2178 (se fotnot ovan), och alltså inte enbart beträffande sådana förberedelsegärningar som kan relateras till terrorismdirektivets krav på kriminalisering av resor med syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet.

För att med säkerhet uppfylla terrorismdirektivets krav på att en resa för att begå brott med anknytning till en terroristgrupp ska vara kriminaliserat bör det emellertid även göras straffbart att resa för att medverka till samröre med en terroristorganisation. Ett straffansvar i den delen föreslås därför.¹⁶⁰

Bestämmelsen om straffansvar för terrorismresor bör fortsatt vara uppdelad i en punktlista. Beträffande den del som avser straffansvar för resor i avsikt att förbereda bl.a. terroristbrott kan brottsbeskrivningen lämpligtvis återgå till den utformning som lagstiftningen hade före ändringarna den 1 september 2018.

7.7.7 Försök, förberedelse och stämpling

Utredningens bedömning: Det finns inget behov av ett särskilt straffansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brotten offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism eller resa i terrorismsyfte. Det finns inte heller något behov av ett särskilt straffansvar för förberedelse eller stämpling till brottet finansiering av terrorism.

Utredningens förslag: Försök till brottet finansiering av terrorism ska vara straffbart.

¹⁶⁰ Jfr prop. 2017/18 :174 s. 42 och avsnitten 7.7.2 och 7.7.4.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Bakgrund och gällande rätt

Bestämmelserna om straffansvar för försök till brott enligt finansieringslagen har införts allteftersom för att uppfylla kraven på försökskriminalisering i artikel 2.4 i FN:s finansieringskonvention och artikel 14.3 i EU:s terrorismdirektiv.¹⁶¹

Enligt 4 § finansieringslagen ska det för försök till brott enligt lagen dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Något särskilt straffansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning eller resa finns inte i rekryteringslagen.

Enbart försök till finansiering av terrorism bör vara straffbart

Det finns, som beskrivits ovan, internationella åtaganden om att kriminalisera försök till finansiering av terrorism. Därutöver finns det i olika delar av terrorismdirektivet (artikel 14.3), Europarådets terrorismkonvention (artikel 9.2), tilläggsprotokollet till terrorismkonventionen (artikel 4.3) och FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (punkt 6 a) krav på kriminalisering av försök till brotten rekrytering, utbildning och resa. Beträffande de brotten har i tidigare lagstiftningsärenden bedömts att försök är inbyggt i respektive brottskonstruktion och att det därför inte finns något behov av ett särskilt försöksansvar för att uppfylla nämnda internationella åtaganden.¹⁶² Utredningen gör ingen annan bedömning. De brotten har således en så pass tidig fullbordans-tidpunkt att det redan av det skälet inte finns något praktiskt behov av en försökskriminalisering. Något sådant behov kan inte heller anses föreligga beträffande offentlig uppmaning till terrorism.

Frågan är därefter om det finns skäl att göra en annan bedömning än tidigare i fråga om förberedelse eller stämpling till finansiering av

¹⁶¹ Prop. 2001/02:149 s. 44 och prop. 2017/18:174 s. 68 f.

¹⁶² Prop. 2009/10:78 s. 48 och prop. 2017/18:174 s. 48 f. Beträffande resebrottet har därutöver framhållits att det mot bakgrund av den tidiga fullbordanspunkten – brottet fullbordas redan genom att någon påbörjar en resa med den avsikt som krävs – är svårt att se i vilka straffvärda fall ett försök men inte ett fullbordat brott skulle föreligga. Med hänsyn till detta och till att det skulle kunna försvåra för det förbyggande arbetet gjordes bedömningen att ett särskilt ansvar för försök till resebrottet inte borde införas. Samma bedömning gjordes avseende förberedelse och stämpling till samma brott, se prop. 2015/16:78 s. 40 f.

terrorism, rekrytering för terrorism, utbildning för terrorism eller resa i terrorismsyfte. När brotten har en tidig fullbordanspunkt kan nämligen undantag vara tänkbara från huvudregeln om att även försök till brott är straffbelagt i fråga om de brott som kriminaliseras på förberedelsestadiet.¹⁶³ En sådan situation kan emellertid inte anses vara för handen här. Något framträdande praktiskt behov finns knappast och de aktuella brotten utgör i sig ofta olika slags förberedande brott. Således utgör t.ex. offentlig uppmaning till terrorism och rekrytering för terrorism ofta även stämpling (eller, om brottet fullbordats, medverkan) till terroristbrott. Även resegeringen utgör i sig ett slags förberedande brott och utbildningsbrottet torde ofta kunna utgöra medverkan till det brott som utbildningen avser. Att utöver vad som krävs enligt internationella åtaganden införa nykriminaliseringar av förberedelse eller stämpling till de aktuella brotten framstår därför som systematiskt tveksamt och riskerar att ytterligare komplicera lagstiftningen samt skapa gränsdragningsproblem.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att det inte bör införas en särskild kriminalisering avseende försök, förberedelse eller stämpling beträffande brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. De brotten utgör i sig redan straffbelagda former av förstadier till brott. Det finns inte heller något behov av ett särskilt straffansvar för förberedelse eller stämpling till finansieringsbrottet. Detta även i betraktande av det förhållandet att utredningen föreslagit skärpta straffskalor för de flesta brotten, se avsnitt 7.9.5.

För att uppfylla internationella krav krävs emellertid att det fortsatt ska vara straffbart med försök till brottet finansiering.

7.8 Undantag från straffansvar

Utredningens förslag: Straffansvar för samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte ska inte dömas ut i ringa fall.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon särskild reglering om straffnedsättning eller befrielse från ansvar vid frivilligt tillbakaträdande.

¹⁶³ Jfr prop. 2016/17:131 s. 34 beträffande grovt fordringsbedrägeri.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Bakgrund och gällande rätt

Bestämmelserna i rekryteringslagen och finansieringslagen innebär att straffansvaret kan inträda på ett tidigt stadium i förhållande till ett fullbordat terroristbrott och utan att någon skada eller risk för skada behöver ha uppkommit. För att säkerställa att straffansvaret inte blir alltför långtgående finns i lagarna därför bestämmelser om att ansvar inte ska dömas ut i ringa fall.

I 3 § tredje stycket och 3 a § andra stycket finansieringslagen anges att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall. Enligt 7 § rekryteringslagen ska ansvar enligt lagen inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation föreslås att ansvar enligt bestämmelsen om samröre med en sådan organisation inte ska dömas ut om samröret har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.¹⁶⁴

Det bör fortsatt finnas ett undantag från straffansvar i ringa fall ...

I direktiven till utredningen uttalas att det även i en framtida straffrättslig terrorismlagstiftning bör finnas en reglering som gör det möjligt att undanta fall där straffansvar inte kan anses motiverat och som säkerställer att lagstiftningen inte får orimliga konsekvenser. I den nuvarande lagstiftningen återfinns denna reglering i ovan nämnda bestämmelser i finansieringslagen och rekryteringslagen om att ansvar inte ska dömas ut i ringa fall. En sådan teknik har också använts på andra ställen i såväl brottsbalken¹⁶⁵ som i specialstraffrätten¹⁶⁶ för att säkerställa att det kriminaliserade området i vissa fall inte blir alltför vidsträckt. Förebilden till regleringen i 7 § rekryter-

¹⁶⁴ Prop. 2019/20:36 s. 36.

¹⁶⁵ Se bestämmelserna om subventionsmissbruk, uppvigling och tjänstefel i 9 kap. 3 §, 16 kap. 5 § och 20 kap. 1 § brottsbalken.

¹⁶⁶ Se t.ex. skattebrottslagen (1971:69), jaktlagen (1987:259), lagen (1988:688) om kontaktförbud, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1992:1300) om krigsmateriel, ordningslagen (1993:1617), vapenlagen (1996:67), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, tullagen (2016:253) och spellagen (2018:1138).

ingslagen återfinns i uppviglingsbestämmelsen i 16 kap. 5 § brottsbalken, enligt vilken det vid bedömningen av om ringa fall föreligger särskilt ska beaktas om det förelegat en endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till efterföljd. I andra bestämmelser om undantag från straffansvar i ringa fall förekommer – såvitt utredningen har kunnat överblicka – i normalfallet inte någon exemplifiering av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ringa fall föreligger.¹⁶⁷

Det framstår för utredningen som klart att den reglering som i den föreslagna lagen bör användas för att kunna undanta fall där straffansvar inte kan anses motiverat är en modell med undantag från straffansvar i ringa fall. Liksom i den nuvarande lagstiftningen bör sådana undantag finnas beträffande samtliga ansvarsbestämmelser förutom den om terroristbrott. Den befintliga lagstiftningen om undantag för ringa fall i finansieringslagen och rekryteringslagen skiljer sig emellertid åt och den fråga som bl.a. därför inställer sig är hur motsvarande reglering ska utformas i en samlad lagstiftning. Bör den utformas med förebild i rekryteringslagens eller finansieringslagens bestämmelser eller bör något annat alternativ användas?

... som bör utformas med förebild i finansieringslagen och annan strafflagstiftning

I finansieringslagen anges endast att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall medan undantaget från straffansvar i rekryteringslagen är utformat på så sätt att ansvar enligt lagen inte ska dömas ut om (1) 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.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har beträffande ringaundantaget för samröresbrottet det lämnats förslag som bygger vidare på rekryteringslagens systematik. Utformningen av ringaundantaget i den lagen framstår emellertid enligt utredningens mening inte som invändningsfri. För det första kan bestämmelsen uppfattas så att faran för att gärningen ska leda till förövande av brott ska bedömas fristående från omständig-

¹⁶⁷ Se dock 20 kap. 1 § brottsbalken om tjänstefel där det anges att om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

heterna i övrigt. Avsikten med regleringen, som den kommer till uttryck i förarbetena, är emellertid att frågan om gärningen utgör ett ringa fall alltid ska avgöras i en helhetsbedömning med beaktande av samtliga relevanta omständigheter.¹⁶⁸ Vid en sådan helhetsbedömning torde faran för att handlingen ska kunna leda till förövande av brott behöva beaktas varje gång en prövning görs. För det andra får bestämmelsens utformning den konsekvensen att från straffansvar utesluts alla sådana fall där faran för förövande av brott varit obetydlig. Alltså även sådana situationer där faran varit obetydlig av en tillfällighet helt oberoende av vad gärningspersonen insett, trott eller antagit eller gärningens beskaffenhet i övrigt. Detta framstår enligt utredningen inte som lämpligt.¹⁶⁹ Ringaundantaget i uppviglingsbestämmelsen är inte utformat på det sättet och även om vissa jämförelser kan göras med de osjälvständiga brottsformerna förberedelse och stämpling som innehåller en form av farerekvisit¹⁷⁰ utgör ansvarsbestämmelserna i rekryteringslagen (och finansieringslagen) av självständiga brottsbeskrivningar som inte i sig uppställer något krav på att det funnits fara för fullbordan av det brott man t.ex. avsett rekrytera eller utbilda till. Till det anförda kommer att de omständigheter som ingår eller föreslås ingå i 7 § rekryteringslagen inte framstår som i alla delar ändamålsenliga. Till exempel kan beträffande det föreslagna ringaundantaget för brottet samröre med en terroristorganisation¹⁷¹ i viss mån ifrågasättas om sådana för bedömningen så pass generella kriterier som rör omfattningen av samröret verkligen medför att tillämpningsområdet för ringaundantaget blir mer förutsägbart. Och även om faran för att gärningen ska leda till att brott begås kan passa förhållandevis väl in på de avvägningar som ska göras beträffande t.ex. brottet offentlig uppmaning till terrorism framstår den omständigheten som mindre relevant beträffande brottet resa i terrorismsyfte där det sällan torde vara förhållanden hänförliga till

¹⁶⁸ Jfr prop. 2009/10:78 s. 47 f. och 62 f.

¹⁶⁹ Uttalanden i förarbetena tyder också på att avsikten med regleringen var att faran för att gärningen leder till särskilt allvarlig brottslighet är något som skulle beaktas särskilt vid en helhetsbedömning av om ringa fall föreligger. Inte att ansvarsbestämmelserna i rekryteringslagen genom ringaundantaget indirekt skulle innehålla ett farerekvisit, jfr prop. 2009/10:78 s. 47 f. och 62 f.

¹⁷⁰ Enligt bestämmelserna om förberedelse och stämpling i 23 kap. 2 § brottsbalken ska enligt tredje stycket inte dömas till ansvar om faran för brottets fullbordan var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig. Utvidgningen av regleringen till att omfatta inte bara situationer där faran för fullbordan är ringa utan också andra situationer där gärningen är mindre allvarlig trädde i kraft den 1 juli 2016. Hänvisningar gjordes i det sammanhanget till utformningen av 7 § rekryteringslagen, se prop. 2015/16:113 s. 38 f.

¹⁷¹ Prop. 2019/20:36 s. 36.

resan som sådan som påverkar faran för att brott kommer att begås utomlands. Sammanfattningsvis finns det sådana nackdelar med utformningen av rekryteringslagens bestämmelse om undantag för ringa fall att den enligt utredningen inte bör användas som förebild i en samlad reglering.

Frågan är då om det på ett annat sätt än i rekryteringslagen ska ange vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ringa fall föreligger eller om den mer generella regleringen i finansieringslagen är att föredra. Det bör i det sammanhanget beaktas att det kan vara svårt att förutse alla typer av situationer som inte kan anses så klandervärda att de bör bestraffas. Det framgår också av förarbetena till såväl finansieringslagen som rekryteringslagen att avsikten är att en helhetsbedömning av samtliga omständigheter alltid ska göras samt att ringaundantagen är tänkta att omfatta flera skilda situationer, t.ex. att det återstått flera led innan gärningen kunnat förorsaka allvarlig skada, att gärningspersonen frivilligt har tillbakaträtt, att gärningen främst får ses som ett led i opinionsbildningen, att en finansiering avser humanitär verksamhet (i vissa särskilda fall) eller att den avser finansiering av en resa i terrorismsyfte med ett mycket begränsat belopp.¹⁷² Det är således svårt att i lagtext på ett någorlunda heltäckande sätt lämna anvisningar kring vilka situationer som bör undantas från straffansvar. Detta talar enligt utredningen för att den generella utformning av ringaundantagen som återfinns i finansieringslagen är att föredra. För det fall omständigheter som särskilt ska beaktas anges i lagtexten skulle dessa visserligen enbart vara att se som exempel och även omständigheter som inte uttryckligen anges på så sätt skulle alltså kunna leda till att gärningen bedöms som ringa. På motsvarande sätt som vid bedömningen av vilken svårhetsgrad ett brott tillhör kan det emellertid inte uteslutas att det i rättstillämpningen kommer att ställas vissa krav på att omständigheterna i det enskilda fallet kan jämföras med de i lagtext angivna exemplen.¹⁷³ I förarbetena till rekryteringslagen framhölls också att ytterligare exemplifieringar, utöver faran för att gärningen leder till förövande av särskilt allvarlig brottslighet, borde undvikas i lagtext för att inte riskera en alltför snäv tillämpning av ringaundantagen.¹⁷⁴

¹⁷² Jfr prop. 2001/02:149 s. 44 f., prop. 2009/10:78 s. 47 f. och prop. 2015/16:78 s. 32 f.

¹⁷³ Jfr t.ex. NJA 2018 s. 378 p. 17 och NJA 2018 s. 677 p. 10.

¹⁷⁴ Se prop. 2009/10:78 s. 47 f.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att ringaundantagen i den föreslagna lagen bör utformas på samma sätt som i den nuvarande finansieringslagen och i princip all annan straffrättslig lagstiftning där sådana undantag finns, dvs. utan angivande av omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av om ringa fall föreligger. Att domstolen vid den bedömningen exempelvis särskilt bör beakta omfattningen av samröret med en terroristorganisation eller faran för att ett rekryteringsförsök leder till att brott begås tydliggörs i författningskommentaren. Det gäller också brottet offentlig uppmaning till terrorism där det annars framstår som naturligt att regleringen så långt möjligt överensstämmer med uppviolingsbestämmelsen i brottsbalken.

Enligt utredningen blir det mest överskådligt om ringaundantagen placeras i straffbestämmelserna i stället för en i egen bestämmelse. I författningskommentaren utvecklas, som nämnts, resonemangen om när en gärning kan anses utgöra ett ringa fall.

En särskild reglering om frivilligt tillbakaträdande bör inte införas

Utredningen har fått i uppdrag analysera och ta ställning till om det i den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism bör införas en reglering om straffnedsättning eller befrielse från ansvar vid frivilligt tillbakaträdande. Sådana bestämmelser finns bl.a. beträffande de allmänfarliga brotten i brottsbalken där det för straffansvar är tillräckligt att fara för viss skada har uppkommit. Enligt 13 kap. 11 § brottsbalken får således straffnedsättning ske beträffande vissa berörda brott¹⁷⁵ när den som begått brottet frivilligt har avvärvat den fara eller verkan som anges i brottsbeskrivningen innan avsevärd olägenhet har uppkommit. Om faran var ringa, och det för gärningen inte är föreskrivet ett strängare straff än ett års fängelse, ska det enligt samma bestämmelse inte dömas till ansvar. Liknande bestämmelser om straffnedsättning eller straffrihet vid frivilligt tillbakaträdande finns också i 14 kap. 12 § och 15 kap. 14 § brottsbalken beträffande förfalskningsbrotten respektive brotten om mened, falskt åtal och annan osann utsaga. I 23 kap. 3 § brottsbalken finns också bestämmelser om straffrihet vid frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse eller stämpling.

¹⁷⁵ Uppräkningen i 13 kap. 11 § brottsbalken omfattar inte straffbestämmelserna i samma kapitel om grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage.

Av de brott som ingår i den nya terroristbrottslagen är det enbart terroristbrottet som på motsvarande sätt som de allmänfarliga brotten innehåller ett farerekvisit. De övriga kriminaliserade gärningarna uppställer för brottens fullbordan inga krav på att en fara för en viss effekt eller skada ska ha uppstått. Visserligen liknar framför allt brotten finansiering och rekrytering i flera avseenden bestämmelserna om förberedelse respektive stämpling i 23 kap. brottsbalken. I bestämmelserna om rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte är också ett försöksansvar inbyggt i brottskonstruktionerna (se avsnitt 7.7.7). Att någon frivilligt tillbakaträtt på sätt som avses i 23 kap. 3 § brottsbalken är emellertid en omständighet som kan beaktas i tillräcklig utsträckning vid bedömning av om ringa fall föreligger eller vid straffmätningen av det eller de enskilda brotten. Att vid sidan om den allmänna regleringen om straffrihet vid ringa fall införa en särreglering om straffnedsättning eller straffrihet i vissa fall, i samma lag, framstår inte som erforderligt och inte heller lämpligt.

När det sedan gäller terroristbrottet finns det vissa systematiska skäl som talar för att det brottet på samma sätt som de allmänfarliga brotten i brottsbalken skulle kunna omfattas av en bestämmelse om frivilligt tillbakaträdande med motsvarande innehåll som den i 13 kap. 11 § brottsbalken. I betraktande av innehållet i det objektiva rekvisitet i terroristbrottet får emellertid det praktiska behovet av en sådan reglering anses vara obefintligt eller i vart fall mycket begränsat. Det är således inte alldeles enkelt att föreställa sig hur någon medverkande vid en så allvarlig brottslig gärning som normalt torde krävas för att det ska röra sig om ett fullbordat terroristbrott kan avvärja den uppkomna faran innan avsevärd olägenhet har uppkommit. I sammanhanget måste också ett av de s.k. billighetsskälen i 29 kap. 5 § första stycket 4 brottsbalken särskilt lyftas fram. Enligt den bestämmelsen ska vid straffmätningen i skälig omfattning beaktas om den tilltalade försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. För att döma till lindrigare straff än det som är föreskrivet för brottet krävs att det finns särskilda skäl; ett krav som inte uppställs i t.ex. 13 kap. 11 § brottsbalken. Resultatet i det enskilda fallet torde emellertid knappast påverkas av om prövningen görs enligt bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. 5 § brottsbalken eller enligt en reglering motsvarande den i 13 kap. 11 § samma balk. Att ett tillbakaträdande medför att en gärning blir mindre farlig efter

att den har avbrutits torde också – en reglering om frivilligt tillbakaträdande förutan – ha betydelse vid straffvärdebedömningen.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det i jämförelse med vad som gäller för de allmänfarliga brotten i brottsbalken finns vissa systematiska skäl som talar för att låta terroristbrottet omfattas av bestämmelser om frivilligt tillbakaträdande. Vid sidan om regleringen i 29 kap. brottsbalken finns det emellertid knappast något behov av ett sådant tillägg. Det är också så att regleringen om frivilligt tillbakaträdande, såvitt känt, mycket sällan har tillämpats i praktiken. Den har också utsatts för kritik i doktrinen.¹⁷⁶ En sådan reglering bör därför inte införas i den av utredningen föreslagna lagen.

7.9 Gradindelning och straffskalor

7.9.1 Allmänt om straffskalor, straffvärde, gradindelning och kvalifikationsgrunder

Straffvärdebegreppets centrala roll i påföljdsbestämningen följer av 29 kap. 1 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Av bestämmelsens andra stycke följer bl.a. att vid bedömningen av straffvärdet ska den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit beaktas. Med straffvärde avses brottets svårhet eller allvar i förhållande till andra brott.

Det görs åtskillnad mellan det abstrakta och konkreta straffvärdet. Med det *abstrakta* straffvärdet avses en hel brottstyps straffvärde, t.ex. grov stöld, uttryckt genom brottets straffskala. Ringa stöld är en annan brottstyp. Det abstrakta straffvärdet är ett mått på hur allvarligt lagstiftaren ser på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas, och straffskalan måste därmed ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta. Med det *konkreta* straffvärdet avses det straffvärde som fastställs för en enskild gärning. Vid den bedömningen ska bl.a. de principer om straffvärdebedömning som framgår av 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken beaktas.

¹⁷⁶ Se t.ex. Ulväng, Jareborg, Asp, Kriminalrättens grunder, 2 u. 2013, s. 383 f.

Strafflatituden i en straffskala uttrycks i böter och/eller fängelse. Vid gradindelade brott, dvs. ringa brott, brott av normalgraden och grova eller synnerligen grova brott, är varje grad av brottet en egen brottstyp. Gradindelningen måste i princip ske före straffvärdebedömningen, dvs. frågan om ett visst brott t.ex. är grovt eller inte ska normalt prövas innan man ser till vilket straff den begångna gärningen ska åsättas. Vid de allra flesta gradindelade brott överlappar straffskalorna varandra. För ett brott av normalgraden kan det t.ex. föreskrivas fängelse i högst fyra år medan brottets grova variant bestraffas med fängelse i lägst två och högst sex år. En anledning till denna situation är att inte alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen. Exempel på sådana faktorer är att gärningspersonen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken, dvs. att brottet var menat att få allvarligare följder än det faktiskt fått, eller att det är fråga om ett sådant återfall i brott som motiverar en straffskärpning (jfr 29 kap. 4 § brottsbalken). Vid gradindelade brott är det vanligt att det anges vilka omständigheter, s.k. kvalifikationsgrunder, som särskilt ska beaktas vid bedömningen av till vilken grad ett brott ska hänföras. De brukar sällan vara uttömmande utan även andra omständigheter kan ha betydelse och en helhetsbedömning ska göras av samtliga relevanta omständigheter.

Att straffvärdet, inom ramen för den tillämpliga straffskalan, är avgörande för straffmätningen, dvs. bestämningen av ett straff i ett enskilt fall, är ett uttryck för den vikt som bör läggas på principerna om ekvivalens och proportionalitet vid utformningen av straffskalorna. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt. Olika brott måste således jämföras med varandra.

7.9.2 En höjd straffnivå för terroristbrottslighet

Utredningens bedömning: Utvecklingen över tid har varit sådan att det finns anledning att se än mer allvarligt på terroristbrottslighet än tidigare. Lagföringsunderlaget är emellertid begränsat. Viss försiktighet är därför påkallad vid förändringar av de befintliga straffskalorna.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns anledning att se allvarigare på terroristbrottslighet

På sätt som beskrivits tidigare hotar terrorismen sådana förhållanden som att samhället ska präglas av öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter liksom demokratis grundläggande värden. Terroristbrott leder ofta till enskilda individers död eller skada, skapar svåra trauman hos de som drabbas, däribland naturligtvis närstående, och kan sprida allmän rädsla och fruktan. Terroristattentat medför ofta också svåra konsekvenser för ett samhälle i form av t.ex. omfattande materiell förstörelse och påfrestningar för viktiga samhällsfunktioner. De intressen som den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism avser att skydda är således av väsentlig betydelse och detta bör återspeglas i straffskalorna för de olika brottstyperna.

Straffskalorna för brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning har varit oförändrade sedan införandet av finansieringslagen 2002 och rekryteringslagen 2010. Sedan dess har det emellertid skett en utveckling där bl.a. rekrytering till terroristorganisationer samt finansiering av och uppmaningar till terrorism har tagit sig andra uttryck. Exempelvis har de internationella nätverken expanderat och användningen av internet har ökat, exempelvis för att sprida budskap med terrorisminnehåll. I vissa fall kan t.ex. rekrytering till terrorism eller finansiering av terrorism vara av särskild betydelse för möjligheten att bedriva terroristverksamhet, såsom vid mer organiserade och välplanerade terroristdåd t.ex. inom ramen för terroristorganisationer som deltar i väpnade konflikter utomlands. Detsamma gäller attacker som skett eller kan ske i Sverige, på andra håll i Europa och i världen. Det finns individer både i Sverige och utomlands som betraktar terroristattentat mot mål i Sverige som legitima. Resandet från Sverige till utlandet för att ansluta sig till terroristorganisationer var omfattande under åren 2012–2016. En sådan situation kan tyvärr uppstå igen. Enligt de brottsbekämpande myndigheterna finns i Sverige nu fler potentiella ensamagerande gärningsmän och expanderande nätverk av aktörer med avsikter att begå terroristbrottslighet, även med internationella förtecken. Brottslighet som omfattas av den nuvarande regleringen kan stärka såväl förmågan som övertygelsen hos dessa personer eller nätverk att begå terroristhandlingar.

Det är först i samband med denna översyn som det finns möjlighet att samlat överväga straffskalornas utformning i den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. Utredningen har i den delen ett uttalat uppdrag i direktiven att åstadkomma en höjd straffnivå. Av skäl som redovisats ovan kan det på flera sätt också hävdas att utvecklingen över tid har varit sådan att det finns anledning att se allvarigare på terroristbrottslighet än tidigare. Lagföringsunderlaget är emellertid begränsat. Viss försiktighet är därför påkallad vid förändringar av de befintliga straffskalorna och höjningen av vissa skalor ska sättas i relation till de befintliga straffskalorna.

Hur kan straffskalor i allmänhet förändras för att åstadkomma en höjd straffnivå?

En straffskala kan skärpas genom en höjning av maximistraffet och/eller minimistraffet. Vid gradindelade brott kan inte straffskalorna för olika svårhetsgrader ses isolerade var för sig. Till exempel är det i praktiken så att den överlappande delen av straffskalan för exempelvis normalgraden av brottet ofta inte kommer till användning, eftersom minimistraffet för en svårare grad av ett brott många gånger kan anses utgöra ett praktiskt maximum för straffmätning av den närmast lägre liggande graden.¹⁷⁷ En höjning av maximistraffet för brott av normalgraden kan emellertid ge domstolarna ytterligare utrymme för en mer nyanserad straffvärdebedömning i det enskilda fallet. Ett sätt att uppnå en eftersträvad skärpt syn i fråga om viss brottslighet kan således vara att höja straffmaximum för brott av normalgraden. Genom en sådan höjning skapas utrymme för en strängare bedömning av allvariga fall, som ändå inte kan anses utgöra grova brott.¹⁷⁸

När det gäller vilken höjning som kan komma i fråga för respektive brottstyp i den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism måste det, för att säkerställa principerna om proportionalitet och ekvivalens, givetvis också göras en jämförelse med andra brottstyper såväl inom som utanför den lagstiftningen.

¹⁷⁷ Se t.ex. prop. 2015/16:111 Synnerligen grova narkotikabrott s. 72, prop. 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten s. 44 f. och prop. 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott s. 84. Se även Högsta domstolen avgörande den 11 oktober 2019 i mål nr B 5534-18 p. 44.

¹⁷⁸ Jfr prop. 2002/03:138 s. 21 f.

7.9.3 Straffskalan för terroristbrott

Utredningens förslag: Straffet för terroristbrott ska vara fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt ska straffet vara fängelse i lägst två och högst sex år. Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i annan lag, gäller vad som där sägs i fråga om lägsta straff.

Skälen för utredningens förslag: Den nu gällande straffskalan för terroristbrott är fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt är straffet fängelse i lägst två och högst sex år. Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som där sägs i fråga om lägsta straff.

Straffansvaret för terroristbrott kan omfatta konkreta gärningar av skilda slag och straffvärdet kan därför variera stort. Straffskalan måste utformas på ett sådant sätt att den ger utrymme för att beakta de olika typer av gärningar som omfattas av brottsbeskrivningen. I och med att kravet på att den gärning som utgör terroristbrott allvarligt ska kunna skada ett land eller en mellanstatlig organisation ligger att brottet tillhör de mest allvarliga gärningarna som förekommer i svensk rätt. Utredningens förslag att slopa katalogen över exakt vilka brottsliga gärningar som kan utgöra terroristbrott påverkar inte det förhållandet. Maximistraffet för terroristbrott bör därför, liksom tidigare, vara fängelse på livstid. När det gäller minimistraffet för terroristbrott anser utredningen att denna nivå kan jämföras med straffskalorna för andra mycket allvarliga brott som folkmord och brott mot mänskligheten. För dessa brottstyper föreskrivs också ett fängelseminimum om fyra år. Minimistraffet för terroristbrott bör därför behållas oförändrat.

Det kan diskuteras om det finns något praktiskt behov av en lindrigare straffskala som ska gälla för mindre grova fall av terroristbrott. Vid terroristbrottets införande uttalades att mindre grova fall kan tänkas föreligga när gärningen inte inneburit fara för människors liv eller hälsa eller egendom av särskild betydelse. Som exempel anges bl.a. hot om att begå terroristbrott eller olika former av olovligt hanterande av vapen eller sprängämnen.¹⁷⁹ Även med utredningens förslag kan tänkas att sådana handlingar kan komma att utgöra terrorist-

¹⁷⁹ Prop. 2002/03:38 s. 89.

brott, om än bara i speciella undantagssituationer. Som nämnts tidigare är dock praxis på området begränsad. Det finns sammantaget därför inte i nuläget tillräckliga skäl för att avskaffa den särskilda straffskalan som gäller för mindre grovt terroristbrott.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att det inte bör föreslås några förändringar i straffskalorna för terroristbrottet.

Med förebild i den nuvarande regleringen bör det finnas en reglering där det uttryckligen framgår att ett annat straffminimum än det i straffskalan för terroristbrottet ska tillämpas om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i annan lag, såsom exempelvis för dråp eller mord i brottsbalken.¹⁸⁰ Med det av utredningen föreslagna terroristbrottet finns det skäl att låta den regleringen vara generell och omfatta lägsta straff för gärningen även i annan lag än brottsbalken.

7.9.4 Straffskalan och kvalifikationsgrunderna för samröre

Utredningens förslag: Straffet för brottet samröre med en terroristorganisation ska vara fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt, ska straffet vara fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om samröret har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om det på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Skälen för utredningens förslag

Förslagen i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har föreslagits att straffskalorna för det föreslagna brottet 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.

¹⁸⁰ Jfr prop. 2002/03:38 s. 66 f.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det enligt förslaget i propositionen särskilt beaktas om brottet har avsett 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.¹⁸¹

Vissa minimi- och maximistraff för samröresbrottet ska höjas

I avsnitt 7.9.2 har framförts skäl som talar för ett än mer strängt förhållningssätt rörande terroristbrottslighet. Detta strängare syn bör återspegla sig även i straffskalan för samröresbrottet. Vid den samlade översyn som nu görs framstår det som motiverat att samröresbrottet ska åsättas ett högre abstrakt straffvärde än de andra brotten i rekryterings- och finansieringslagen. På sätt som framhållits i den ovan nämnda propositionen medför det förhållandet att flera personer gått samman för att utföra terroristbrottslighet att risken för sådan brottslighet ökar.¹⁸² Vissa terroristorganisationer har en väl utvecklad organisation, avsevärda ekonomiska resurser och har orsakat mycket svårt lidande för stora delar av befolkningen i flera länder. Samröre med sådana och andra terroristorganisationer upprätthåller och stärker organisationernas förmåga att begå mycket allvarlig brottslighet. I vissa fall kan det lämnade stödet i form av exempelvis vapen vara välplanerat, omfattande och även på andra sätt avgörande för genomförande av organisationens brottsliga verksamhet. Brottslighet som i sin tur kan orsaka stort mänskligt lidande och allvarlig skada för sådana intressen som särskilt bör värnas i ett demokratiskt samhälle.

Straffskalan för samröre med en terroristorganisation föreslås således skärpas i förhållande till vad som föreslagits i den aktuella propositionen. Det är vidare befogat att straffskalan för samröresbrottet är strängare än vid motsvarande svårhetsgrader av brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte (se avsnitt 7.9.5). Eftersom omständigheterna kring ett samröre med en terroristorganisation kan variera stort bör dock straffskalorna för

¹⁸¹ Prop. 2019/20:36 s. 36 f.

¹⁸² Prop. 2019/20:36 s. 17 f.

normalgraden av det brottet fortsatt utgå från allmänna fängelseminimum.

Maximistraflet för brottet samröre med en terroristorganisation av normalgraden bör sättas till fyra år. En sådan nivå är påkallad i jämförelse med övriga brott och det föreslagna maximistraflet för grovt samröresbrott (se nedan och avsnitt 7.9.5), samt kan ge utökade möjligheter för domstolarna att göra en mer nyanserad straffmätning vid brott av normalgraden. Förslaget innebär visserligen att straffskalorna för brott av normalgraden och det grova brottet skulle överlappa varandra på så sätt att fängelse från ett år och sex månader till och med fyra år är gemensamt för båda brottstyperna. I allmänhet ska alltför stora överlappningar mellan straffskalorna undvikas. Beträffande samröresbrottet torde emellertid en något större överlappning än annars kunna accepteras eftersom det kan finnas omständigheter som bör kunna ha betydelse för straffvärdet men som normalt inte påverkar gradindelningen. En sådan överlappning torde inte heller medföra särskilda tillämpningsproblem för samröresbrottet och straffskalor som sträcker sig från fängelseminimum till fängelse i högst fyra år förekommer på andra ställen i straffrätten, t.ex. i bestämmelserna i brottsbalken om kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage. Beträffande de brottstyperna överlappar straffskalorna för brott av normalgraden också i betydande utsträckning straffskalorna för de grova brotten. Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte finns något hinder mot att sätta maximistraflet för normalgraden av samröresbrottet till fängelse fyra år.

Minimistraflet för grovt brott bör sättas på en sådan nivå att allvaret i sådana brott tydligt markeras. Beträffande samröresbrottet återspeglar ett straffminimum på ett år och sex månader på ett adekvat sätt den lägsta nivån av den brottstypens svårhet. En sådan högre nivå skulle innebära en uppgradering av de grova samröresbrotten i allmänhet, dvs. även för de grova brott som har ett straffvärde som överstiger straffminimum. Syftet är inte att i förhållande till de förslag som lämnats i propositionen förändra bedömningen av vilka brott som ska betraktas som grova. Det kan visserligen hävdas att förslaget till minimistraf i förhållande till vad som i övrigt föreslås framstår som långtgående, särskilt i betraktande av den försiktighet som ovan har påkallats. Redan i propositionen om samröresbrottet har det emellertid understrukits att det kan ifrågasättas om de befintliga straffskalorna på terrorismområdet i alla delar speg-

lar brottens allvar. Som ovan anförts talar vidare proportionalitets-hänsyn för att straffen för samröresbrottet bör sättas högre än för motsvarande svårhetsgrader av andra brott, utöver terroristbrottet, i den föreslagna lagen. Och i jämförelse med minimistraffen för grova svårhetsgrader av andra brottstyper, t.ex. grovt vapenbrott och vissa våldsbrott (grov misshandel) eller tillgreppsbrott (grov stöld), framstår det föreslagna minimistraffet för grova samröresbrott som väl avvägt. Som en följd av det föreslagna minimistraffet för grova fall utökas också domstolarnas möjligheter att i praktiken straffmäta ett samröresbrott av normalgraden till nivåer över sex månader.

Beträffande maximistraffet för grovt samröresbrott framstår fängelse i högst sju år som en väl avvägd nivå. Ett sådant straffmaximum ger möjlighet till en differentierad straffvärdebedömning även i de allvarligaste fallen. En situation när det kan finnas behov av detta är exempelvis att den tilltalade under lång tid lämnat avgörande stöd till en särskilt farlig terroristorganisation som har begått allvarlig terroristbrottslighet utan att det går att bevisa att vederbörande deltagit som gärningsman eller medverkande till något specifikt terroristbrott.

Kvalifikationsgrunder för grova brott och påföljdsval

Utredningen gör i princip ingen annan bedömning än i propositionen¹⁸³ när det gäller utformningen av de kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett samröresbrott är grovt eller i frågan om att brottet utgör brottslighet av sådan art att påföljden normalt bör bestämmas till fängelse, även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Som konstateras i propositionen förutsätter inte straffansvaret för samröre med en terroristorganisation att ett terroristbrott ska begås.¹⁸⁴ Den kvalifikationsgrund som handlar om att brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse bör således inte överföras till den här föreslagna lagen.

¹⁸³ Prop. 2019/20:36 s. 38 f.

¹⁸⁴ Prop. 2019/20:36 s. 38 f. och 69.

7.9.5 Straffskalorna och kvalifikationsgrunderna för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa

Utredningens förslag: Straffet för brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism ska vara fängelse i högst tre år. Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

Vid bedömningen av om finansieringsbrottet är grovt ska det särskilt beaktas om finansieringen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, om den har avsett betydande värde eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om något av brotten offentlig uppmaning, rekrytering eller utbildning är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Straffet för brottet resa i terrorismsyfte ska vara fängelse i högst två år.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

För samtliga brott av normalgraden enligt rekryteringslagen och finansieringslagen föreskrivs fängelse i högst två år. Med undantag för resa (5 b § rekryteringslagen) och finansiering av sådan resa eller av brotten offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning (3 a § finansieringslagen) finns det för brott enligt dessa lagar också en särskild straffskala för grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brott enligt 3 § finansieringslagen är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om brott enligt rekryteringslagen (med undantag för resa enligt 5 b §) 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 har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art.

Maximistrafpen för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, brott av normalgraden, bör höjas

På sätt som redovisats ovan finns det skäl att i flera fall se allvarligare på den brottslighet som i dag omfattas av finansierings- och rekryteringslagen. Denna strängare syn bör liksom beträffande samröresbrottet återspegla sig i straffskalorna för vissa av brotten som nu ingår i de nämnda lagarna samtidigt som dessa fortsatt måste vara förhållandevis vida för att kunna inrymma mindre allvarliga fall. Det senare är angeläget inte minst av det skälet att regelverket under de senaste åren byggts ut till att omfatta exempelvis finansiering av en resa i terrorismsyfte och självstudier. Gärningar som dessa kan i vissa fall kan befinna sig på ett mycket tidigt stadium i förhållande till ett fullbordat terroristbrott. Vid straffskalornas utformning i rekryterings- och finansieringslagarna har också särskild hänsyn tagits till att lagstiftningen tar sikte på gärningar av förberedande karaktär. Straffet för förberedelse och stämpling till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken har därför ansetts vara en naturlig utgångspunkt.¹⁸⁵ Det bör emellertid beaktas att sedan juli 2016 har möjligheten att döma till mer än två års fängelse för förberedelse och stämpling utvidgats och fängelse i mer än två år kan dömas ut när fängelse i sex år eller mer, i stället för som tidigare åtta år eller mer, kan följa på det fullbordade brottet. Detta för att möjliggöra en mer nyanserad straffmätning av allvarliga förberedelse- och stämplingsgärningar.¹⁸⁶ Detta skärpta synsätt bör också få genomslag beträffande straffskalorna för de brott i den föreslagna lagen som i många fall egentligen kan sägas utgöra förstadier till andra mycket allvarliga brott.

Mot ovanstående bakgrund föreslås att maximistrafpen för brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning av normalgraden höjs från två till tre år. Beträffande brottet resa i

¹⁸⁵ Prop. 2001/02:149 s. 46, prop. 2009/10:78 s. 49 och prop. 2015/16:78 s. 31 f.

¹⁸⁶ Prop. 2015/16:113 s. 36 f.

terrorismsyfte får emellertid det nuvarande straffet om fängelse i högst två år anses adekvat i förhållande till övriga brott i den föreslagna lagen och till vad straffbudet avser. Det finns inte skäl att införa en grov variant av resebrottet med en strängare straffskala. Straffskalorna för samtliga här aktuella brott bör fortsatt utgå från allmänna fängelseminimum.

Minimistrafpen för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning, grova brott, bör höjas

Med hänsyn till vad som ovan anförts föreslås vidare att minimistrafpen för grova fall av brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning bör skärpas för att markera allvaret i brotten och för att åstadkomma en höjd straffnivå för samtliga fall av grova brott. Denna bedömning påverkas inte av det förhållandet att även finansiering av en resa enligt nuvarande 3 a § finansieringslagen kommer att ingå i en sådan uppgradering som en konsekvens av att utredningen föreslår att de nuvarande brotten i finansieringslagen förs ihop till en bestämmelse i den föreslagna lagen. Det finns sakliga skäl som motiverar en sådan förskjutning uppåt, se avsnitt 7.7.2. Utrymmet för att betrakta sådana former av finansiering som ett grovt brott torde dock många gånger vara begränsat.

Enligt utredningen framstår en höjning av straffminimum för de grova brotten till ett år som väl avvägd i förhållande till den ovan föreslagna nivån beträffande minimistrafpen för ett grovt samröresbrott. Liksom beträffande det grova samröresbrottet innebär höjningen av straffminimum en höjning även för de grova brott som har ett straffvärde som överstiger straffminimum. Syftet är inte att förändra bedömningen av vilka brott som ska betraktas som grova. Höjningen utökar också domstolarnas möjligheter att i praktiken straffmäta exempelvis ett finansieringsbrott av normalgraden till nivåer över sex månader.

Liksom beträffande undantagen för ringa brott blir det enligt utredningen mest överskådligt om de grova svårhetsgraderna rent lagstiftningstekniskt placeras i anslutning till respektive straffbestämmelse.

Kvalifikationsgrunder för grova fall av finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning

För brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning föreslås det alltså fortsatt finnas en särskild straffskala för grova fall. Det återstår då för utredningen att ta ställning till vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om gärningarna är att bedöma som grova. En sådan analys bör inte ske helt förutsättningslöst utan kan utgå ifrån de befintliga kvalifikationsgrunderna, samtidigt som det undersöks om de eventuellt behöver kompletteras eller justeras i något avseende. Enligt 6 § rekryteringslagen respektive 3 § andra stycket finansieringslagen ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art. I rekryteringslagens bestämmelse anges vidare att det särskilt ska beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattat fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Någon motsvarighet till den bestämmelsen återfinns inte i finansieringslagen.

Enligt utredningen framstår det som naturligt att straffvärdet och graderingen av samtliga de brott som här är aktuella påverkas av allvaret i den brottslighet som gärningspersonen söker finansiera eller uppmana, rekrytera eller utbilda till. Att rekrytera någon till ett terroristbrott som innefattar fara för flera människors liv bör t.ex. typiskt sett utgöra ett grovt brott. Vid bedömningen av om brotten – inklusive finansieringsbrottet – är grova bör således på sätt som hitintills gällt enligt rekryteringslagen särskilt beaktas om gärningen avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Det faktum att brottet ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i en större omfattning bör även det fortsättningsvis beaktas särskilt vid bedömningen av om brottet är grovt. Det torde således typiskt sett vara att betrakta som ett grovt brott att t.ex. delta i en utbildning i ett terroristläger utomlands eller att i organiserad form offentligt uppmana personer till att ha samröre med en terroristorganisation eller begå brott med terroristanknytning. Utredningen bedömer också att kvalifikationsgrunden att gärningen på annat sätt varit av särskilt farlig art, fortsatt bör anges för att fånga upp flera kvalificerande omständigheter som kan förekomma i samband med den aktuella brottsligheten men som det inte

finns skäl att lyfta fram som självständiga kvalifikationsgrunder. Det kan t.ex. handla om att brottsligheten har varit väl planerad eller förberedd eller att det föreligger betydande fara för att den leder till att brott av allvarligt slag begås.¹⁸⁷ Det kan också handla om finansiering av en terroristorganisation som demonstrerat en förmåga att vid upprepade tillfällen begå terroristbrott. Kvalifikationsgrunden särskilt farlig art har därutöver ett värde genom att den påminner om den helhetsbedömning som ska göras vid bedömningen av i vilken grad en gärning ska placeras.

Det är utredningens uppfattning att i princip samma bedömningsgrunder bör användas för såväl finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering som utbildning. Beträffande finansieringsbrottet framstår det emellertid som naturligt att vid graderingen också fästa särskild vikt vid det belopp som finansieringen avsett. Med förebild i vissa av tillgrepps- och förmögenhetsbrotten i brottsbalken torde uttrycks sättet ”betydande värde” kunna användas som kvalifikationsgrund. Detta innebär emellertid inte att de värdegränser som utvecklats i rättspraxis beträffande t.ex. grov stöld ska gälla även vid finansiering av terrorism.

Artbrottslighet (påföljdsval)

När det gäller val av påföljd anser utredningen att brottslighetens art är sådan att det finns anledning att bestämma påföljden till fängelse (30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Utredningen ansluter sig därvid till den bedömning som tidigare gjorts i samband med införandet av ett särskilt straffansvar för mottagande av utbildning, resa och förslagen i propositionen om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation.¹⁸⁸ Vad som där anförts är relevant även för brotten finansiering, offentlig uppmaning och rekrytering. Terrorism utgör ett av de allvarligaste hoten mot demokratin och de aktuella brotten får därför anses särskilt angelägna att motverka. Det är vidare brottstyper som ofta är svåra att förebygga och upptäcka och som kan innefatta såväl angrepp på den personliga integriteten som en samhällsfara. De kan också stärka såväl förmågan och som övergivelsen hos personer eller nätverk att begå terroristhandlingar.

¹⁸⁷ Jfr prop. 2009/10:78 s. 62.

¹⁸⁸ Prop. 2015/16:78 s. 32 och 39 samt prop. 2019/20:36 s. 38 och 67.

Utredningen anser således att brottslighetens art motiverar att påföljden för brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa bestäms till fängelse, även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

7.10 Brottsbeteckningar

Utredningens förslag: Brotten i den föreslagna lagen ska betecknas terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte.

Skälen för utredningens förslag: Terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott har en särskild brottsbeteckning och hänvisningar till den beteckningen förekommer också i flera andra författningar (se avsnitt 10). Brotten i finansieringslagen och rekryteringslagen har däremot inga sådana särskilda beteckningar. Några närmare överväganden i det avseendet kom inte till uttryck i samband med att respektive lag infördes.¹⁸⁹ En samlad straffrättslig lagstiftning bör dock vara konsekvent utformad i detta avseende. Enligt utredningen talar övervägande skäl för att samtliga brottstyper i lagstiftningen bör åsättas en särskild brottsbeteckning. Att utmönstra brottsbeteckningen för terroristbrottet kan inte komma i fråga och brotten i andra renodlade specialstraffrättsliga lagar är vanligtvis åsatta brottsbeteckningar, se t.ex. lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. I brottsbalken har alla brott en egen brottsbeteckning.

En brottsbeteckning bör utformas så att den är kort, informativ och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar. I andra lagstiftningsärenden har framhållits att det vid valet av en brottsbeteckning bör eftersträvas att denna på bästa möjliga sätt beskriver den

¹⁸⁹ Se dock Ds 2009:17 s. 130 f.

eller de gärningar som avses.¹⁹⁰ Det framstår som klart lämpligt att beteckningen terroristbrott fortsatt ska användas i lagstiftningen. Det i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation föreslagna brottet ska betecknas som samröre med en terroristorganisation. Frågan blir något mer komplicerad när det gäller hur brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa ska betecknas. Att enbart använda kortformerna finansiering, offentlig uppmaning, utbildning och resa beskriver inte helt den kriminella handling som avses. Att å andra sidan mer fullständigt beskriva de gärningar som avses i straffbestämmelserna leder till långa och otympliga brottsbeteckningar. Det gäller även om exempelvis finansieringsbrottet skulle betecknas som finansiering av såväl terroristbrott som särskilt allvarlig brottslighet. Det alternativ som utredningen förordar är i stället att i brottsbeteckningarna använda det sammanfattande uttrycket "terrorism". Det är visserligen så att den brottslighet som omfattas av regleringen av särskilt allvarlig brottslighet inte i alla delar innefattar krav på ett terrorismsyfte. Samtidigt motsvarar regleringen brott enligt FN:s internationella konventioner på terrorismbekämpningens område och de instrument som lagstiftningen bl.a. genomför betecknas som FN:s konvention om bekämpande av finansiering av *terrorism* samt Europarådets konvention om förebyggande av *terrorism*. Sammanslutningar som begår särskilt allvarlig brottslighet har i den ovan nämnda propositionen också föreslagits att definieras som terroristorganisationer. Vidare används begreppet finansiering av terrorism i 1 kap. 7 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och då för att beteckna den brottslighet som avses i den nuvarande finansieringslagen.

Mot ovanstående bakgrund anser utredningen sammanfattningsvis att brotten i den föreslagna lagen lämpligtvis kan betecknas som terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Däremot anser utredningen inte att brottens i förekommande fall grova eller mindre grova grader bör åsättas egna brottsbeteckningar.

¹⁹⁰ Jfr prop. 2016/17:214 Effektivare lagstiftning mot vuxnas kontakter med barn i sexuellt syfte, s. 15.

7.11 En särskild straffskärpningsgrund

Utredningens förslag: En särskild straffskärpningsgrund ska införas i den föreslagna lagen för brott enligt annan lag som begåtts för att främja brott enligt den föreslagna lagen.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

Enligt 5 § lagen om straff för terroristbrott ska det, som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas om någon

1. begått ett brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§ eller 9 kap. 4 § brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott, eller
2. begått ett brott enligt 14 kap. 1 eller 3 § brottsbalken eller ett brott enligt 14 kap. 10 § samma balk som avser något som framställts enligt 14 kap. 1 eller 3 § samma balk eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott eller brott som avses i 5 b § rekryteringslagen.

Bestämmelsen gäller inte om gärningen omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § lagen om straff för terroristbrott (dvs. terroristbrott eller förstadier till terroristbrott) eller medverkan till sådana brott.

Bestämmelsen anknyter till och genomför artikel 12 i EU:s terrorismdirektiv om andra brott med anknytning till terroristverksamhet,¹⁹¹ men infördes ursprungligen efter förslag av Lagrådet som en lagteknisk lösning för att uppfylla kraven i artikel 9 om behörighet (domsrätt) och åtal i EU:s dåvarande terrorismrambeslut.¹⁹²

¹⁹¹ Enligt artikel 12 i EU:s terrorismdirektiv ska medlemsstaterna säkerställa att följande uppståtliga gärningar betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet: a) Grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3 (dvs. terroristbrott), b) utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3, och c) upprättande eller användning av falska administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 3.1 a–i (dvs. terroristbrott med undantag för terroristbrott som består i hot om att begå någon av de andra gärningar som omfattas av bestämmelsen om terroristbrott), 4 b (dvs. deltagande i en terroristgrupps verksamhet) och 9 (dvs. resor för terrorismsyften).

¹⁹² Se vidare nedan och prop. 2002/03:38 s. 67 f. och 70 f.

Det är inte lämpligt med en straffskärpningsgrund som endast omfattar vissa uppräknade brott ...

Bakgrunden till införandet av straffskärpningsgrunden i 5 § lagen om straff för terroristbrott är något komplicerad. I det förslag till sådan lag som remitterades till Lagrådet gjordes bedömningen att de handlingar som skulle betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet enligt artikel 3 i det dåvarande terrorismrambeslutet (nuvarande artikel 12 i terrorismdirektivet) redan var straffbelagda och att rambeslutet inte ställde några krav på särskilda påföljder eller andra åtgärder avseende dessa gärningar. Några lagstiftningsåtgärder bedömdes därför inte som nödvändiga.¹⁹³ Lagrådet invände inte mot den bedömningen. Däremot påpekades att lösningen inte mötte kraven i artikel 9.1 d i terrorismrambeslutet om domsrätt (motsvarande artikel 19.1 d i terrorismdirektivet¹⁹⁴) för brott enligt artikel 3 i rambeslutet, eftersom sådana brott inte på motsvarande sätt som terroristbrottet föreslogs omfattas av universell jurisdiktion. Lagrådet föreslog därför att det i lagen skulle intas en särskild bestämmelse om brott enligt artikel 3 som kunde utformas som en straffskärpningsgrund samtidigt som universell jurisdiktion skulle föreskrivas även för sådana brott.¹⁹⁵

Regeringen godtog i princip Lagrådets bedömning och föreslog därför att det i lagen om straff för terroristbrott skulle föras in en särskild bestämmelse om straffskärpning som behandlade de gärningar som avsågs i artikel 3 i rambeslutet (stöld, grov stöld, rån, grovt rån, utpressning, urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning) och låta förslaget till utvidgad domsrätt enligt 2 kap. 3 § 6 omfatta även brott enligt den bestämmelsen.¹⁹⁶ För att uppfylla kraven i motsvarande reglering i artikel 12 i terrorismdirektivet utvidgades straffskärpningsgrunden till att även omfatta bl.a. brukande av falsk

¹⁹³ Lagrådsremiss Straffansvar för terroristbrott den 5 december 2002, s. 47 f.

¹⁹⁴ I artikel 19 i EU:s terrorismdirektiv anges fem fall då varje medlemsstat ska ha domsrätt över brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 (dvs. samtliga brott i direktivet): a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium, b) brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för medlemsstatens flagg eller ett luftfartyg registrerat i medlemsstaten, c) gärningsmannen är medborgare eller bosatt i medlemsstaten, d) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium, och e) brottet har begåtts mot den berörda medlemsstatens institutioner eller befolkning eller mot en eller ett av unionens institutioner, organ eller byråer med säte i medlemsstaten.

¹⁹⁵ Prop. 2002/03:38 s. 150 f.

¹⁹⁶ Prop. 2002/03:38 s. 73 f.

urkund och urkundsförfalskning som begås med uppsåt att främja terroristbrott eller en resa enligt 5 b § rekryteringslagen.¹⁹⁷

Utredningen ifrågasätter för sin del inte att det finns ett behov av en lagstiftningsteknisk lösning motsvarande den nuvarande som ett led i att uppfylla kraven på domsrätt i artikel 19.1 d i terrorismdirektivet. Det kan emellertid ifrågasättas om det utifrån andra utgångspunkter än att uppfylla terrorismdirektivets krav kan motiveras att straffskärpningsgrunden enbart omfattar de nu utpekade brotten. Brott med anknytning till terrorism kan även avse gärningar av andra slag. Det kan t.ex. handla om dataintrång, vapenbrott eller andra brott, t.ex. människohandel och narkotikabrott, som i vart fall i ett internationellt sammanhang begås för att främja terroristverksamhet. Det framstår som tydligt att den nuvarande bestämmelsen har tillkommit för ett lösa en specifik fråga och den stämmer mindre väl in i en samlad lagstiftning som utformas med ambition att vara överkådlig, logisk och framtidssäkrad.

Ett sätt att komma till rätta med vissa av bristerna skulle kunna vara att komplettera den befintliga bestämmelsen med fler relevanta gärningar. En sådan lösning skulle emellertid ytterligare förstärka den kasuistiska och komplicerade utformningen av regleringen. Det är också svårt att utan ett visst inslag av godtycke välja ut vilka brott som lämpligen bör ingå i en sådan utvidgning. Att helt slopa den nuvarande straffskärpningsregeln och – för att fortsatt uppfylla terrorismdirektivets krav på domsrätt beträffande brott med anknytning till terroristverksamhet – ersätta den med en motsvarande reglering i bestämmelserna om domsrätt i t.ex. 2 kap. brottsbalken framstår inte heller som ett lämpligt alternativ. En sådan lösning skulle passa mindre väl in i domsrätsreglerna, riskera tydligheten i genomförande av terrorismdirektivet och är också svår att förena med den skärpta syn på terroristbrottslighet som på anförda skäl framhålls i utredningens direktiv och i avsnitt 7.9.2.

... i stället bör det införas en generell straffskärpningsgrund ...

De alternativ som bör övervägas är införandet av generell straffskärpningsgrund, antingen som en ny punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken, eller som en egen bestämmelse i den straffrättsliga lagstift-

¹⁹⁷ Prop. 2017/18:174 s. 69 f.

ningen mot terrorism. Införandet av en sådan generell grund skulle förenkla lagstiftningen och bidra till att förstärka det straffrättsliga skyddet ytterligare.

Bestämmelsen i 29 kap. 2 § brottsbalken innehåller försvårande omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av ett brotts straffvärde och kompletterar regleringen i 29 kap. 1 § om brottets straffvärde. Enligt 29 kap. 2 § ska det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas (punkt 1) om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått, (punkt 2) om den tilltalade visat stor hänsynslöshet, (punkt 3) om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig, (punkt 4) om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende, (punkt 5) om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning, (punkt 6) om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering, (punkt 7) om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet, eller (punkt 8) om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person. De försvårande omständigheter som anges i paragrafen är alla hänförliga till det konkreta brottet. Omständigheterna ska beaktas vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp.

En invändning mot att lägga till ytterligare en punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken är att avsikten med bestämmelsen är att den ska inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla omständigheter som brukar åberopas som särskilt försvårande. En viss restriktivitet torde alltså vara påkallad beträffande tillförande av ytterligare punkter till bestämmelsen och då kanske särskilt i fråga om omständigheter som likt den här aktuella förekommer i en begränsad omfattning. Även om ett par nya punkter har tillkommit sedan paragrafen infördes

(punkterna 7 och 8)¹⁹⁸ och ytterligare har föreslagits¹⁹⁹ bör denna invändning mot att komplettera straffskärpningsgrunden på sätt som här skulle vara aktuellt inte förringas.

Sammanfattningsvis anser utredningen att någon ny punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken inte bör föreslås. I stället bör straffskärpningsgrunden behållas i den specialstraffrättsliga lagstiftningen mot terrorism men göras generell. En sådan lösning framstår som en långsiktigt hållbar modell som medger framtida förändringar av t.ex. terrorismdirektivet i aktuella delar utan att något lagstiftningsbehov behöver uppstå. Att straffskärpningsgrunden inte uttryckligen kommer att begränsas till sådan brottslighet som främst kan tänkas begås för att främja terroristverksamhet ligger i sakens natur. Förslaget avviker i den delen inte ifrån den systematik som gäller i 29 kap. 2 § brottsbalken.

... som ska gälla brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott eller andra brott som omfattas av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen

Med utgångspunkt i den nuvarande straffskärpningsgrunden i 5 § lagen om straff för terroristbrott bör den nya generella straffskärpningsgrunden omfatta brott som begås med uppsåt att främja brott som omfattas av den av utredningen föreslagna lagen. En sådan ordning innebär att bestämmelsen tydligt avgränsas till brott med koppling till terroristverksamhet. Det finns inte sakliga skäl att som i den nuvarande bestämmelsen begränsa straffskärpningsgrunden till att enbart avse främjande av terroristbrott eller resor i terrorismsyfte.

Brott som omfattas av den föreslagna straffskärpningsgrunden kan i vissa fall samtidigt utgöra t.ex. förberedelse eller medverkan till terroristbrott. Den omständighet som medger en tillämpning av den föreslagna straffskärpningsgrunden kan i de fallen även utgöra den omständighet som leder till att handlingen utgör t.ex. förberedelse till terroristbrott. I de fall det i sådana situationer finns anledning att döma i konkurrens har omständigheten att handlingen begåtts med uppsåt att främja t.ex. ett terroristbrott ofta fått tillräckligt genomslag vid bedömningen av rubriceringen av handlingen som förbere-

¹⁹⁸ Se prop. 1993/94:101 Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet, s. 20 f. och prop. 2002/03:53 Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m., s. 69 f.

¹⁹⁹ Se prop. 2018/19:154 Brotts mot förtroendevalda och SOU 2018:69 Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet.

delse till terroristbrott. Det är då viktigt att samma omständigheter inte beaktas flera gånger vid bedömningen av brottslighetens samlade straffvärde. Detta är något som kan lösas i rättstillämpningen. Någon uttrycklig reglering motsvarande den i 5 § andra stycket lagen om straff för terroristbrott bör inte införas. Det kan ofta vara så att en omständighet som har betydelse för hur en gärning ska rubriceras på ett visst sätt samtidigt förekommer som en försvårande omständighet i 29 kap. 2 § brottsbalken, t.ex. beträffande hets mot folkgrupp och bestämmelsen i 29 kap. 2 § 7. Någon reglering i brottsbalken om att straffskärpningsgrunden inte ska tillämpas i sådana fall finns inte. Att i den föreslagna lagen då införa en sådan reglering skulle kunna uppfattas som att lagstiftaren ger uttryck för att det på andra områden råder ett motsatt förhållande.

7.12 Förverkande

Utredningens förslag: Förverkande ska kunna ske av egendom som har varit föremål för brottet finansiering av terrorism eller försök till sådant brott, om det inte är uppenbart oskäligt. Vidare ska utbyte av och kostnadsersättning för brott enligt den föreslagna lagen kunna förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt. Även hjälpmedel vid brott enligt lagen eller egendom som någon på annat sätt har tagit befattning med på ett sätt som utgör sådant brott ska kunna förverkas om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl.

Egendom som varit föremål för finansiering av terrorism ska kunna förverkas hos den som är gärningsman eller den som har medverkat till brottet, även om egendomen inte tillhörde honom eller henne. I övrigt ska förverkande kunna ske hos samma personer som vid förverkande enligt brottsbalken.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om förverkande

De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Där regleras bl.a. förutsättningarna för förverkande av utbyte av och kostnadsersättning för brott (1–1 c §§) samt hjälpmedel

m.m. (2–4 §§) liksom hos vem förverkande får ske (5 och 5 a §§). Förverkande är en särskild rättsverkan av brott och kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. Innebörden av sakförverkande är att viss egendom förklaras förverkad, dvs. att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till den aktuella egendomen. Vid värdeförverkande avser förverkandeförklaringen i stället värdet av viss egendom eller vissa förtjänster.

I olika författningar finns det regler om förverkande som kompletterar eller helt eller delvis ersätter reglerna i 36 kap. brottsbalken. I specialstraffrätten finns t.ex. regler om förverkande som innebär att förverkande kan beslutas på annan grund än vad som är fallet enligt brottsbalken. Exempel på en sådan reglering är bestämmelserna om förverkande i 7 § finansieringslagen. Andra exempel är den reglering om förverkande som finns i narkotikastrafflagen (1968:4), lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott.

Vissa straffprocessuella tvångsmedel kan komma till användning för att säkra ett framtida förverkande. För att säkra sakförverkande, dvs. förverkande av viss utpekad egendom, tillämpas då reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken och för värdeförverkande reglerna om kvarstad och förvar i 26 kap. samma balk. I 8 och 9 §§ finansieringslagen finns särskilda bestämmelser om penningbeslag beträffande egendom som skäligen kan antas vara föremål för finansieringsbrott (se vidare avsnitt 7.13).

Bakgrund och gällande rätt

Bestämmelsen i 7 § finansieringslagen om förverkande infördes för att uppfylla kraven i artikel 8 i FN:s finansieringskonvention. Enligt den artikeln ska tillgångar som använts eller anslagits för att begå brott enligt konventionen kunna förverkas, liksom vinning av sådana brott.

Enligt förverkandebestämmelsen i finansieringslagen ska egendom som varit föremål för brott enligt lagen förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan värdet av den förklaras förverkat. Även utbyte av brott enligt lagen ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

I 6 och 7 §§ lagen om straff för terroristbrott finns också bestämmelser om förverkande. Bestämmelserna är avsedda att ha samma tillämpningsområde som bestämmelserna i 36 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.²⁰⁰ Enligt regleringen ska utbyte av brott enligt lagen förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med sådant brott, om mottagandet utgör brott enligt lagen. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat (6 §).

Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen eller som frambringats genom sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl. Detsamma gäller

1. egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott mot lagen, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling,
2. egendom vars användande utgör brott enligt lagen, eller
3. egendom som annars någon tagit befattning med på ett sätt som utgör sådant brott.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat (7 §).

Förverkande ska kunna ske av egendom som varit föremål för finansiering av terrorism

Av 36 kap. 1 § andra stycket och 2 § andra stycket brottsbalken följer att de väsentliga delarna av de materiella förverkandereglererna i 36 kap. brottsbalken gäller även för specialstraffrätten för brott som har fängelse i mer än ett år i straffskalan, dvs. för samtliga brott enligt den föreslagna lagen. En utgångspunkt bör vara inte införa materiella bestämmelser om förverkande på annat håll som innebär ett dubbelreglerande. På sätt som delvis konstaterades vid införandet av finansieringslagen är det emellertid inte i alla situationer av finansiering av terrorism möjligt att förverka den egendom som varit föremål för brott med stöd av regleringen i brottsbalken om förverkande av

²⁰⁰ Prop. 2002/03:38 s. 93 och prop. 2004/05:135 s. 192.

kostnadsersättning eller egendom som någon tagit befattning med på ett sätt som utgör brott.²⁰¹ Även för det fall den regleringen skulle göras tillämplig på egendom som har varit föremål för finansiering av terrorism skulle således möjligheterna till förverkande av egendom i den delen vara alltför begränsade. I stället bör bestämmelser motsvarande de som nu finns i 7 § finansieringslagen överföras till den föreslagna lagen. Enligt de bestämmelserna ska egendom som varit föremål för finansieringsbrott eller försök till sådant brott förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Det ligger i sakens natur att det också fortsättningsvis ska vara möjligt att besluta om värdeförverkande om den egendom som varit föremål för finansieringsbrottet inte längre finns tillgänglig för sakförverkande.

Utbyte, kostnadsersättning, hjälpmedel och egendom som någon tagit befattning med på ett sätt som utgör brott ska kunna förverkas

Den materiella regleringen i lagen om straff för terroristbrott om förverkande av utbyte, kostnadsersättning och hjälpmedel vid brott har kompletterats efterhand och överensstämmer med förverkandereglererna i brottsbalken.²⁰² Även finansieringslagen innehåller bestämmelser om förverkande av utbyte om brott motsvarande de i brottsbalken. Efter det att regleringen om förverkande i lagen om straff för terroristbrott infördes har som konstaterats ovan de väsentliga delarna av det materiella förverkandereglererna i brottsbalken uttryckligen gjorts tillämpliga även för specialstraffrätten. Utvidgningen av brottsbalkens reglering till specialstraffrätten omfattar emellertid exempelvis inte bestämmelserna om förverkande av egendom som någon tagit befattning på ett sätt som utgör brott. För att den regleringen ska vara tillämplig i förhållande till de brott som föreslås ingå i den föreslagna lagen krävs därför en särreglering om förverkande motsvarande den som för närvarande ingår i 7 § lagen om straff för terroristbrott. Det kan emellertid ifrågasättas om hela den regleringen bör överföras till den föreslagna lagen, t.ex. de delar som avser förverkande av något som frambringats genom brott enligt den föreslagna lagen eller egendom vars användande utgör sådant brott. Vid införandet av lagen om straff för terroristbrott gjordes inga uttryckliga övervägan-

²⁰¹ Jfr prop. 2001/02:149 s. 49 f. Jfr också uttalanden i SOU 2012:12 Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. s. 242.

²⁰² Se prop. 2002/03: 38 s. 93 och prop. 2004/05:135 s. 192.

den i dessa avseenden. För att något ska ansetts ha frambragts genom brott krävs emellertid att själva frambringandet varit brottsligt. Exempel på brottsprodukter som faller under bestämmelsen är framför allt falska mynt och sedlar och andra förfalskade föremål samt t.ex. genom spioneri tillkomna kartor.²⁰³ Att några motsvarande brottsprodukter i den bemärkelsen skulle framställas genom brott som avses i den här föreslagna lagen framstår som uteslutet. Och i den mån det som frambringats kan anses vara särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott och även iordningsställt under förhållanden som medför att t.ex. en straffbar förberedelse föreligger torde produkten kunna förklaras förverkad som hjälpmedel. Det finns inte heller något behov av en reglering om förverkande av något vars användande utgör brott enligt den föreslagna lagen. De ansvarsbestämmelser som ingår i lagstiftningen kriminaliserar således inte i sig användande av särskilda föremål på motsvarande sätt som t.ex. bilder eller filmer som omfattas av straffansvar enligt bestämmelserna om barnpornografibrott i 16 kap. 10 a § brottsbalken eller otillåten utlämning av teknisk upptagning i 10 d § samma kapitel.²⁰⁴

Sammanfattningsvis finns det i den föreslagna lagen inget behov av en särskild reglering motsvarande den i 36 kap. 2 § andra stycket brottsbalken om förverkande av något som frambringats genom brott eller egendom vars användande utgör sådant brott. Den delen av regleringen i 7 § lagen om straff för terroristbrott bör därför inte överföras till den nya lagen utan skulle bara onödigt komplicera regleringen.²⁰⁵ Som en jämförelse kan konstaterats att någon sådan reglering inte heller finns i exempelvis narkotikastrafflagen, vapenlagen eller lagen om straff för penningtvättsbrott.

Vid sidan om bestämmelser om förverkande av hjälpmedel finns det däremot ett behov av att kunna förverka egendom vilken någon tagit befattning med på ett sätt som utgör brott enligt den föreslagna lagen. Ett tydligt exempel på sådan egendom skulle kunna vara vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor, kommunikationsutrustning,

²⁰³ Berggren m.fl., Brottsbalken (25 april 2018, Zeteo), kommentaren till 36 kap. 2 §, under rubriken Egendom som varit avsedd att användas vid brott enligt brottsbalken.

²⁰⁴ Jfr *ibid.*

²⁰⁵ En sådan reglering kan inte heller anses krävas för att uppfylla de krav på möjligheter till förverkande som ställs i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU (det s.k. förverkandedirektivet) som är tillämpligt på brott enligt terrorismdiriktivet. I det sammanhanget är bestämmelser motsvarande de i 36 kap. 2 § första stycket brottsbalken om hjälpmedel tillräckliga, jfr prop. 2015/16:155 s. 21 f. och SOU 2015:67 s. 117 f.

transportmedel eller annan liknande utrustning som någon tar befattning med för en terroristorganisation på sätt som avses i den föreslagna straffbestämmelsen om samröre med en sådan organisation.²⁰⁶

Utöver vad som ovan sagts om förverkande av egendom, som varit föremål för finansieringsbrott eller med vilken någon tagit befattning med på ett sätt som utgör brott, ska förverkande givetvis även kunna ske av utbyte av brott enligt den föreslagna lagen, liksom vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med sådant brott. Även hjälpmedel eller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel ska kunna förverkas om brottet fullbordats eller utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling. Vidare ska både sak- och värdeförverkande vara möjligt och i likhet med vad som gäller vid utbytesförverkande och förverkande av kostnadsersättning enligt brottsbalken ska förverkande i de fallen inte vara obligatoriskt utan kunna underlätas om ett förverkande skulle vara uppenbart oskäligt.

Det som sagts ovan om förverkande av utbyte, kostnadsersättning och hjälpmedel motsvarar regleringen i brottsbalken, och den regleringen skulle visserligen gälla utan särreglering i den föreslagna lagen. Det skulle emellertid inte reglerna om förverkande av egendom med vilken någon tagit befattning med på ett sätt som utgör brott enligt den föreslagna lagen. En särskild reglering av förverkande av egendom som varit föremål för finansiering av terrorism är också nödvändig. Enligt utredningen blir det tydligast om de materiella förverkandereglererna samlas i speciallagstiftningen, även om det innebär viss dubbelreglering. Så är också fallet i merparten av den speciallagstiftning som nämnts ovan.

Hos vem ett förverkande ska kunna ske

I 36 kap. 5 § brottsbalken regleras hos vem förverkade kan ske, t.ex. hos gärningsmannen eller annan som medverkat vid brottet eller den i vars ställe gärningsmannen eller annan medverkande var. Om egendomen inte tillhörde någon av bl.a. dessa kategorier vid brottet, får

²⁰⁶ Jfr motsvarande uttalanden i Berggren m.fl., Brottsbalken (25 april 2018, Zeteo), kommentaren till 36 kap. 2 §, under rubriken Egendom som varit avsedd att användas vid brott enligt brottsbalken, om att utrustning som någon befattat sig med på sätt som innebär olovlig kärverksamhet är exempel på egendom som kan falla in under den delen av bestämmelserna i 36 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Det kan dock noteras att några särskilda bestämmelser om förverkande inte finns i rekryteringslagen.

den inte förverkas. Bestämmelsen är tillämplig inte bara vid brott enligt brottsbalken utan gäller i princip också på specialstraffrättsens område. Om emellertid en författning innehåller föreskrift om att förverkande får ske i en vidare eller snävare personkrets så gäller denna specialbestämmelse i stället för brottsbalksbestämmelsen.

Enligt utredningen bör bestämmelsen 36 kap. 5 § i allt väsentligt vara tillämplig vid alla former av förverkade som regleras i den föreslagna lagen. För att uppnå en i alla delar effektiv reglering bör emellertid beträffande egendom som varit föremål för finansiering av terrorism eller dess värde, till skillnad från vad som gäller enligt brottsbalken, förverkande få ske hos gärningsmannen eller annan medverkande, även om egendomen vid brottet tillhörde en tredje person. Möjligheten att förverka egendom som varit föremål för finansiering skulle annars inte kunna användas i exempelvis vissa fall där den som vidtar olika åtgärder med egendomen endast agerar mellanhand och den som äger egendomen är okänd eller i andra fall där den som begått brottet inte själv äger den egendom som har använts för att finansiera terrorism. På så sätt skulle också även på förverkandeområdet uppnås en likhet mellan de regelverk som gäller beträffande egendom som varit föremål för finansiering av terrorism respektive penningtvätt. Sedan tidigare är regelverken på de områdena i princip överstämmande när det gäller straffprocessuella tvångsmedel som penningbeslag (se avsnitt 7.13) liksom när det gäller bestämmelserna dispositionsförbud och den övriga administrativa reglering som återfinns i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (se avsnitt 4.7.2). För att undvika oskäliga resultat kan i det enskilda fallet förverkande underlåtas om det framstår som uppenbart oskäligt, t.ex. i sådana fall egendomens ägare varit ovetande om användandet av densamma.²⁰⁷

Enligt utredningen krävs det inte att det av tydlighets- eller andra skäl tas i en särskild och uttömmande bestämmelse i den föreslagna lagen om hos vem förverkande får ske. I stället kan i den föreslagna regleringen upplysas om att det i 36 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske tillsammans med en föreskrift om att förverkande av egendom som varit föremål för finansiering av terrorism får ske hos gärningsmannen eller någon annan som medverkat till brottet, även om egendomen vid brottet tillhörde någon annan.

²⁰⁷ Jfr t.ex. NJA 1977 s. 82 beträffande motsvarande reglering i 16 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

7.13 Penningbeslag

Utredningens förslag: Egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet, som skäligen kan antas vara föremål för brottet finansiering av terrorism eller försök till sådant brott ska få tas i beslag (penningbeslag). Ett sådant tvångsmedel ska få beslutas endast om åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

Samtidigt med införandet av en ny lag om straff för penningtvättsbrott infördes i olika delar av lagstiftningen utökade möjligheter att säkra egendom som misstänkts vara föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det infördes dels en möjlighet att hos en verksamhetsutövare belägga viss egendom som misstänks vara föremål för penningtvätt eller avsedd för finansiering av terrorism med ett tillfälligt förbud att disponera den (dispositionsförbud), dels en möjlighet att ta sådan egendom i beslag (penningbeslag).

Det fanns ett behov av en sådan reglering eftersom reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken endast kan användas för att säkra föremål, medan kvarstadsinstitutet i 26 kap. samma balk inte syftar till att säkra viss identifierad egendom utan verkställighet av en betalningsförpliktelse. Dessutom krävs för kvarstad att det finns en misstänkt person och att egendomen tillhör denne. Egendom som kan vara föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism riskerade således att försvinna utan att de brottsbekämpande myndigheterna hade möjlighet att ingripa. Till detta kom att sådana utökade möjligheter att säkra egendom krävdes för att leva upp till kraven i Europarådets förverkandekonvention från 2005.²⁰⁸

Regleringen om dispositionsförbud återfinns numera i 11–13 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Dispositionsförbud får beslutas när det finns skäl att misstänka att viss egendom är föremål för penningtvätt eller avsedd för

²⁰⁸ Prop. 2013/14:121 En effektivare kriminalisering av penningtvätt, s. 74 f.

finansiering av terrorism och det dessutom är fara i dröjsmål och skäligen kan befaras att egendomen annars kommer att undanskaffas. Förbudet kan avse egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet som misstänks vara föremål för penningtvätt eller avsedd för finansiering av terrorism. Med finansiering av terrorism avses enligt lagen brott som motsvarar 3 och 3 a §§ finansieringslagen i dess lydelse före den 1 september 2018.²⁰⁹

Regleringen om penningbeslag återfinns i sin tur dels i lagen om straff för penningtvättsbrott såvitt avser egendom som skäligen kan misstänkas vara föremål för brott enligt den lagen, dels i finansieringslagen såvitt gäller egendom som skäligen kan antas vara föremål för brott enligt den lagen.

Enligt 8 § finansieringslagen får egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet som skäligen kan antas vara föremål för brott enligt finansieringslagen, eller ett motsvarande värde, tas i beslag. Penningbeslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Det är enligt 9 § finansieringslagen undersökningsledaren eller åklagaren som beslutar om penningbeslag. Penningbeslag får avse endast sådan egendom som finns tillgänglig. Avser penningbeslaget en fordran eller annan rättighet, ska gäldenären eller annan förpliktad meddelas förbud att fullgöra sin förpliktelse till någon annan än Polismyndigheten.

För penningbeslag gäller i övrigt bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

Bestämmelserna om penningbeslag i finansieringslagen ska överföras till den nya lagen

Utredningen gör ingen annan bedömning än i tidigare lagstiftningsärenden kring behovet eller utformningen av en reglering om penningbeslag beträffande egendom som skäligen kan antas vara föremål för finansiering av terrorism. En reglering som kan användas för att säkra ett framtida förverkande av egendom som varit föremål för sådan brottslighet.

²⁰⁹ Se 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

När det gäller placeringen av regleringen så kan enligt utredningen i och för sig diskuteras om det inte är möjligt att låta den ingå rättegångsbalkens reglering om beslag och hemliga tvångsmedel. Beslagsregleringen i rättegångsbalken är visserligen utformad för beslag av föremål. Möjligheterna till beslag och hemliga tvångsmedel skiljer sig emellertid i flera fall åt beroende på vilken brottstyp som utredningen gäller. En förändring av placeringen av lagstiftningen om penningbeslag såvitt avser finansiering av terrorism skulle emellertid kräva en motsvarande förändring beträffande den reglering som avser penningtvätt. Det är tveksamt om en sådan förändring ligger i utredningens uppdrag att överväga. Utformningen av beslagsregleringen är också föremål för en förhållandevis genomgripande översyn.²¹⁰ Regler om penningbeslag såvitt avser finansiering av terrorism bör således även fortsättningsvis ingå i den specialstraffrättsliga lagstiftningen mot terrorism.

7.14 Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

Utredningens bedömning: Förslaget till ny lag är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänt om grundläggande fri- och rättigheter

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i såväl svensk grundlag som Europakonventionen samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Europakonventionen gäller som lag i Sverige sedan 1995 och ingår också i unionsrätten som allmänna principer. Även FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948) och internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (1966) innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om t.ex. var och ens rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstra-

²¹⁰ Se SOU 2017:100 Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov.

tionsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 § första stycket 1–5). Rätten till yttrandefrihet beskrivs som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och informationsfriheten som en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär en frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften. I regeringsformen föreskrivs vidare en rätt till rörelsefrihet (8 §) samt en rätt för svenska medborgare att resa in i landet (7 §). Vidare finns bestämmelser om bl.a. rättssäkerhet (9–11 §§) och skydd mot diskriminering (12 och 13 §§).

Vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas genom lag (20 §). Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (21 §)²¹¹ gäller för bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten och föreningsfriheten särskilda begränsningsändamål. Beträffande yttrande- och informationsfriheterna får begränsningar ske med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet eller förebyggande och beivrande av brott. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får ske ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (23 §). Begränsningar av föreningsfriheten får endast ske 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 (24 §).

I Europakonventionen, inklusive de tilläggsprotokoll till konventionen som har tillkommit genom åren, anges de grundläggande fri- och rättigheter som omfattas av konventionens tillämpningsområde. I konventionen finns bestämmelser om t.ex. var och ens rätt till liv och om förbud mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning (artiklarna 2 och 3). Det finns också artiklar om rätt till domstolsprövning och om rättssäkerhet (artikel 6). Konventionen föreskriver vidare även en rätt till tanke- och religionsfrihet

²¹¹ I 2 kap. 21 § RF anges att begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

(artikel 9), yttrandefrihet (artikel 10) och föreningsfrihet (artikel 11). Yttrandefriheten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. I de sistnämnda friheterna får inskränkningar göras, t.ex. får yttrandefriheten underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller för att förhindra brott eller till skydd för hälsa eller moral (artikel 10.2). Föreningsfriheten får också inskränkas av samma skäl samt även till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 11.2). Något som skiljer Europakonventionen från flera andra internationella instrument är att enskilda har getts klagorätt till en gemensam domstol, Europadomstolen, som har behörighet att meddela för konventionsstaterna folkrättsligt bindande domar.

EU-stadgan innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som till sitt materiella innehåll i många avseende motsvarar den ovan beskrivna regleringen i Europakonventionen.²¹² EU-stadgan innehåller således bestämmelser om rätten till liv och om förbud mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning (artiklarna 2 och 4), tanke- och religionsfrihet (artikel 10), yttrande- och informationsfrihet (artikel 11) och mötes- och föreningsfrihet (artikel 12). Det föreskrivs också förbud mot diskriminering (artikel 21) samt en rätt till effektiva rättsmedel och domstolsprövning (artikel 47). Begränsningar av rättigheterna ska vara föreskrivna i lag och får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1). EU-stadgan utgör sedan Lissabonfördragets ikraftträdande en del av unionens s.k. primärrätt och vissa av de rättigheter som anges i stadgan kan göras gällande av enskilda även inför nationella myndigheter och domstolar enligt principen om direkt effekt. Stadgan är inte utan vidare tillämplig i förhållande till medlemsstaterna utan är begränsad till de fall då dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1), vilket kan vara fallet beträffande den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism.

²¹² I artikel 52.3 i EU-stadgan anges att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska dessa ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

Förslaget till ny lag är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter

Lagstiftning måste utformas så att den är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter enligt såväl svensk grundlag som internationella åtaganden. Vid överväganden om att införa en ny lag med det innehåll som här föreslås blir det särskilt aktuellt att beakta rätten till yttrandefrihet, informationsfrihet och föreningsfrihet.

Utredningen konstaterar i det sammanhanget att de förslag till straffbestämmelser som lämnas i lagen bygger på befintliga bestämmelser som i de delar de aktualiserar rättighetsfrågor bedömts förenliga med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och Europakonventionen. Sådana bedömningar har gjorts såväl i samband med införandet av rekryteringslagen som när ett särskilt straffansvar infördes för bl.a. resor i terrorismsyfte och finansiering av en terroristorganisation.²¹³ Även de utvidgningar av straffansvaret som skedde för att genomföra EU:s terrorismdirektiv, dvs. t.ex. att ta del av utbildning (självstudier), har bedömts vara förenliga med de grundläggande fri- och rättigheterna.²¹⁴ Utredningen gör inga andra ställningstaganden än vad som redovisats i dessa lagstiftningsärenden. När det sedan gäller de utvidgningar av straffansvaret för offentlig uppmaning och utbildning som föreslås av utredningen har den intresseavvägning i förhållande till yttrande- och informationsfriheten som gjorts redovisats i avsnitten 7.7.3 och 7.7.5. Beträffande samröresbrottet har i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation bedömts att det brottet inte begränsar föreningsfriheten som den kommer till uttryck i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen.²¹⁵

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att förslaget till ny terroristbrottslag är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter enligt såväl svensk grundlag som internationella åtaganden. I flera delar har utredningen också lämnat förslag till förtydliganden och förenklingar av lagstiftningen. Detta borde medföra att lagstiftningen blir mer förutsägbar och rättssäker. Det ska också betonas att den lag som nu föreslås genomför internationella regelverk på terrorismområdet som det finns en bred europeisk samsyn kring, såväl inom

²¹³ Prop. 2009/10:78 s. 42 f. och prop. 2015/16:78 s. 30 f., s. 36 f. och s. 53 f.

²¹⁴ Prop. 2017/18:174 s. 39, 59 och 63.

²¹⁵ Prop. 2019/20:36 s. 20 f.

Europarådet som EU. I dessa instrument uttalas att de respekterar och inte ska inverka på grundläggande fri- och rättigheter.²¹⁶

Vissa ytterligare överväganden om förhållandet mellan terrorismlagstiftningen och grundläggande fri- och rättigheter görs nedan i avsnitt 7.15.

7.15 Grundläggande förutsättningar för lagstiftningens tillämpning

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av att låta vissa grundläggande förutsättningar för lagstiftningens tillämpning komma till tydligare uttryck i lagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

Utredningen har fått i särskilt uppdrag att 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. Bakgrunden till uppdraget i denna del, vilket också berörs i direktiven, är bl.a. vissa uttalanden i förarbetena till lagen om straff för terroristbrott om att olika handlingar som begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införande av ett demokratiskt samhällsskick inte ska betraktas som terroristbrott samt att olika former av civil olydnad som tar sig uttryck i brottsliga handlingar inte heller är avsedda att falla in under definitionen av terroristbrott. Som exempel på sådana handlingar nämns allmänna aktioner mot omdiskuterade projekt såsom t.ex. olika byggprojekt, transporter av farligt gods, utvinning av naturtillgångar och provsprängningar av kärnladdningar eller andra stridsmedel. Andra exempel kunde vara olika former av skadegörelse eller våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer.²¹⁷ Uttalandena gjordes med särskild hänvisning till innehållet i artikel 1.2 i dåvarande EU:s terrorismrambeslut om respekt för

²¹⁶ Se bl.a. ingressen till Europarådets terrorismkonvention och skäl 35 i EU:s terrorismrambeslut.

²¹⁷ Prop. 2002/03:38 s. 60 f.

de grundläggande fri- och rättigheterna samt innehållet i ett särskilt uttalande som rådet enades om i samband med antagandet av rambeslutet. I radsuttalandet angavs bl.a. att

[...] rambeslutet om bekämpande av terrorism omfattar handlingar som av alla medlemsstater i Europeiska unionen betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. Det måste tolkas på detta sätt och inte så att man hävdar att beteendet hos dem som har arbetat för att bevara och återupprätta dessa demokratiska värden, vilket i synnerhet var fallet i några medlemsstater under andra världskriget, nu kan betraktas som ”terroristhandlingar”. Det får inte heller tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när de utövar en sådan rätt.

Något behov av att låta sådana grundläggande förutsättningar för terroristbrottets tillämpning komma till direkt uttryck i lagtext bedömdes emellertid inte finnas vid införandet av lagen om straff för terroristbrott. I stället kunde innehållet i det dåvarande terrorismrambeslutets beaktandesatser och det särskilda radsuttalandet få genomslag vid tolkningen av den svenska lagstiftningen.²¹⁸

I direktiven uttalas att straffansvaret för terrorismrelaterad brottslighet utvidgats sedan införandet av lagen om straff för terroristbrott, t.ex. genom införandet av rekryteringslagen och ett särskilt straffansvar för finansiering av en sammanslutning av personer som begår terroristbrott, och att det kan därför finnas skäl att analysera behovet av liksom förutsättningarna, t.ex. enligt Sveriges internationella åtaganden, för att klargöra vissa grundläggande förutsättningar för straffbestämmelsernas tillämpning, innefattande hänsynen till intresset av en fri åsiktsbildning och respekten för yttrandefriheten.

²¹⁸ Prop. 2002/03:38 s. 61 f. I författningskommentaren till lagen om straff för terroristbrott uttalas i enlighet därmed att de kvalificerande rekvisit i terroristbrottet ska tolkas restriktivt och att domstolen vid bedömningen av om en gärning är att betrakta som terroristbrott, ska göra denna prövning mot bakgrund av rambeslutets syfte såsom det har kommit till uttryck i dess beaktandesatser och i de uttalanden som tagits till rådets protokoll i samband med antagandet av rambeslutet, se samma prop. s. 85.

Bör vissa grundläggande förutsättningar för tillämpning av lagstiftningen komma till tydligare uttryck?

Förutsättningarna för den föreslagna lagens tillämpning anges i de olika straffbestämmelserna. I avsnitt 7.14 har konstaterats att de inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som lagstiftningen innebär är förenliga med såväl svensk grundlag som internationella åtaganden på området. Avvägningar mellan intresset att bekämpa terrorism och rätten till exempelvis yttrandefrihet har också gjorts vid utformningen av det straffbara området. Detta utesluter inte att ytterligare anpassningar görs för att om möjligt utforma lagstiftningen så att den ger ännu bättre vägledning när den ska tillämpas av domstol i det enskilda fallet. Utredningen vill emellertid betona att det inte torde krävas att innehållet i lagen vägs mot yttrandefriheten för att kunna konstatera att de exempel på civil olydnad som lämnats i tidigare förarbetsuttalanden inte är att bedöma som terroristbrott. Detsamma gäller olika former av skadegörelsebrott eller brott mot allmän ordning eller allmän verksamhet som begås i samband med t.ex. demonstrationer. Därmed inte sagt att det vid tillämpningen av lagstiftningen ibland kan finnas motstående intressen som måste vägas mot varandra. Det kan exempelvis vara fallet vid avgörandet om ett uttryck för sympati för terroristbrottslighet omfattas av straffansvaret för offentlig uppmaning till terrorism²¹⁹ eller om det får tolereras med beaktande av vikten av vidast möjliga yttrande- och informationsfrihet. Liknande avvägningsfrågor förekommer emellertid även i annan lagstiftning som begränsar yttrande- och informationsfriheten.

Att lagstiftningen i vissa fall inte ska tillämpas beträffande handlingar som begås t.ex. av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införande av ett demokratiskt samhällsskick är en ståndpunkt som – oberoende av innehållet i det särskilda rådsuttalandet – under lång tid haft stöd i förarbetena till terrorismlagstiftningen.²²⁰ Utredningen ställer sig bakom den principiella utgångspunkten samtidigt som lagstiftningen måste ge utrymme för att i det enskilda

²¹⁹ Jfr prop. 2009/10:78 s. 59 och prop. 2017/18:174 s. 75.

²²⁰ Se t.ex. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund (prop. 1973:37), s. 21, Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m. (prop. 1975/76:18), s. 155, SOU 1989:104 Terroristlagstiftningen s. 200 f. och Regeringens proposition med förslag till lag om särskild kontroll vissa utläningar (prop. 1990/91:118), s. 38 f. Uttalandena har då gjorts i förhållande till vad som betecknats som befrielseåtgärder.

fallet kunna betrakta allvarligt våld mot individer och samhällen som terroristhandlingar, oberoende av våldets bakomliggande drivkrafter.

Att finna en metod i lagtext som kan tillhandahålla en lösning på ovanstående spänningar inom terrorismlagstiftningen, och som samtidigt inte innebär tillämpningsproblem, är enligt utredningen förenat med stora svårigheter. Bland annat kan hänvisas till den kritik som flera remissinstanser²²¹ framförde mot det förslag som lämnades i departementspromemorian *Straffansvar för terroristbrott* (Ds 2002:35). Det förslaget var utformat så att det i den första paragrafen i lagen om straff för terroristbrott skulle anges att syftet med lagen var att skydda grundvalarna för ett demokratiskt samhälle mot allvarliga angrepp och att lagen inte var avsedd att omfatta handlingar som innebär att utövande av den grundläggande rättigheten att föra fram sin åsikt, även om ett brott begås när denna rättighet utövas. Kritiken mot förslaget – som lagstiftaren tog fasta på – riktade in sig på att en sådan lagstiftningsteknik var främmande för svensk lagstiftningstradition och skulle ge upphov till tillämpningsproblem, bl.a. eftersom de flesta terroristhandlingar i ett eller ett annat avseende innebär ett framförande av politiska åsikter.²²² Till detta kommer enligt utredningen det förhållandet – som den senare tidens händelser med exempelvis utländska terroriststridande visat – att den svenska terrorismlagstiftningen måste kunna vara verksam även beträffande handlingar som begås i länder som inte kan betraktas som demokratiska, i vissa fall långt därifrån. Att då föra in uttryckliga bestämmelser i lagstiftningen med innebörd att den är avsedd att skydda grundvalarna för ett demokratiskt samhälle mot allvarliga angrepp kan öppna för tillämpningssvårigheter och riskera att begränsa tillämpningsområdet utöver vad som är avsett.

Det framstår enligt utredningen inte heller som lämpligt att försöka balansera det skydd som tillhandhålls genom terrorismlagstiftningen mot andra intressen, t.ex. yttrandefriheten eller intresset av att på vissa sätt kunna göra motstånd mot en totalitär regim, genom att med förebild i viss annan lagsstiftning införa ett uttryckligt undantag från straffansvar för gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga.²²³ Terrorismlagstiftningen

²²¹ Bl.a. Riksdagens ombudsmän, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen.

²²² Prop. 2002/03:38 s. 61 f.

²²³ En sådan reglering finns bl.a. i bestämmelserna om kränkande fotografering, olaga integritetsintrång och förtal i 4 kap. 6 a och 6 c §§ och 5 kap. 1 § brottsbalken.

avser att skydda samhället mot allvarliga angrepp på grundläggande samhällsintressen och de nationella straffbestämmelser som regelverket delvis bygger på (t.ex. uppviglingsbrottet) innehåller inte några sådana uttryckliga begränsningar. Det gör inte heller brottsbeskrivningarna i de internationella instrument som lagstiftningen genomför. Beaktas bör också det undantag för straffansvar vid ringa fall som föreslås för samtliga brott i lagstiftningen förutom för terroristbrottet. Ett undantag som i vissa fall bl.a. kan omfatta gärningar som främst får ses som ett led i opinionsbildningen.²²⁴

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att det inte finns något behov av att låta vissa – på sätt som det uttrycks i direktiven – grundläggande förutsättningar för lagstiftningens användning komma till tydligare uttryck i lagtext. Tillämpningsområdet får i stället på sedvanligt sätt avgöras mot bakgrund av straffbestämmelsernas ordalydelse och syfte varvid – enligt vedertagna tolkningsprinciper – innehållet i de internationella instrument som lagstiftningen genomför ska beaktas. Beträffande syftet med regleringen i EU:s terrorismdirektiv och dess förhållande till grundläggande fri- och rättigheter innehåller direktivet därvid bestämmelser och skäl som i princip motsvarar regleringen i det tidigare terrorismrambeslutet. I artikel 23.1 finns således en bestämmelse om att direktivet inte ska medföra någon ändring i fråga om de skyldigheter att respektera grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper som stadgas i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen. Exempel på rättigheter och skyldigheter som är relevanta i sammanhanget ges i skäl 35. Det gäller bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten och föreningsfriheten. Direktivet innehåller också skäl som motsvarar innehållet i terrorismrambeslutets beaktandesatser vad avser att EU bygger på de universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (skäl 1) samt att terroristgärningar är en av de allvarligaste kränkningarna av dessa universella värden och en av de grövsta formerna av angrepp på demokratin och rättsstatsprincipen (skäl 2).

²²⁴ Se avsnitt 7.8 med hänvisningar.

7.16 Lagstiftningens förhållande till internationell humanitär rätt

Utredningens bedömning: Frågan om ett visst handlande under en väpnad konflikt inte bör leda till straffansvar enligt den föreslagna lagen får avgöras med tillämpning av aktuella regelverk. Det finns inte behov av, och är inte heller lämpligt, att låta den föreslagna lagens förhållande till den internationella humanitära rätten komma till uttryck i lagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

Som påpekas i utredningens direktiv har förekomsten av utländska terroriststridande och det förhållandet att terroristorganisationer strider utomlands aktualiserat frågan om hur regelverken på terrorismens område förhåller sig till den internationella humanitära rätten som tillämpas under väpnade konflikter. När lagen om straff för terroristbrott, rekryteringslagen och finansieringslagen infördes gjordes inte några uttryckliga överväganden i dessa avseenden. Däremot har frågan kortfattat berörts i samband med införandet av lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser²²⁵ samt i samband med införandet av ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte.²²⁶ En förhållandevis uttömmande redogörelse för de aktuella frågeställningarna lämnas i delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40). I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har efter särskilda överväganden bedömts att den internationella humanitära rätten inte hindrar att det införs en straffbestämmelse om samröre med en terroristorganisations.²²⁷

Utredningen återvänder till innehållet i dessa överväganden nedan. Först lämnas emellertid en översiktlig redogörelse för det internationella och nationella regelverket för straffansvar i samband med väpnade konflikter.

²²⁵ Se prop. 2013/14:146 s. 224

²²⁶ Se prop. 2015/16:78 s. 19

²²⁷ Prop. 2019/20:36 s. 21 f.

Straffansvar för handlingar i samband med väpnade konflikter

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

Den internationella humanitära rätten är tillämplig när det pågår en väpnad konflikt. Det finns två olika typer av väpnade konflikter, internationella respektive icke-internationella. En internationell väpnad konflikt föreligger när två eller flera stater använder väpnat våld mot varandra. Om en väpnad konflikt inte är internationell betecknas den som icke-internationell. Den äger då rum mellan en stat och en eller flera organiserade väpnade grupper inom staten eller mellan sådana grupper inom en stats territorium. För att en sådan konflikt ska föreligga förutsätts att den eller de icke-statliga väpnade grupperna som agerar i konflikten uppfyller de krav på organisation och struktur som krävs för att betecknas som part i denna. Det krävs också att våldsanvändningen mellan parterna ska nå upp till en viss intensitet. Interna störningar och spänningar inom en stat, t.ex. upplopp, enstaka och sporadiska våldshandlingar eller andra liknande handlingar innebär alltså inte att det därmed föreligger en icke-internationell väpnad konflikt.

I internationella väpnade konflikter finns det för medlemmar i en stridande parts stridskrafter, s.k. kombattanter, en uttrycklig rätt att använda våld för eget försvar och mot fienden. I icke-internationella konflikter talas i stället om stridande i statliga väpnade styrkor eller i icke-statliga organiserade väpnade grupper. En stats väpnade styrkor som deltar i en icke-internationell väpnad konflikt kan som utgångspunkt anses ha motsvarande rätt som kombattanter att företa stridshandlingar, även om de inte har samma privilegier. Övriga stridande har ingen sådan uttrycklig rätt.

En utgångspunkt för den internationella humanitära rätten är att i största möjliga mån begränsa det lidande och de skador som väpnade konflikter innebär. Den som deltar i en väpnad konflikt på ett

sätt som strider mot den humanitära rättens regler, exempelvis genom våldshandlingar mot civilbefolkningen, kan göra sig skyldig till brottet krigsförbrytelse. Med civila avses alla som inte är medlemmar i en stridande parts väpnade styrkor eller krigsfångar. I vissa fall begås även folkmord och brott mot mänskligheten under väpnade konflikter, även om dessa brott också kan begås i fredstid. De centrala delarna av den internationella humanitära rätten när det gäller internationella väpnade konflikter återfinns i Genèvekonventionerna I–IV från 1949. Till konventionerna antogs år 1977 två tilläggsprotokoll. Protokollen kompletterar konventionerna i fråga om skydd för offren i internationella respektive icke-internationella väpnade konflikter. Tilläggsprotokoll I innehåller regler för internationella konflikter medan tilläggsprotokoll II innehåller regler för icke-internationella konflikter (TP I och TP II). Det finns också s.k. sedvanerätt på området. Det är ett normverk som utvecklats under lång tid och som – oavsett om en stat tillträtt en viss konvention – binder alla stater. År 1998 antogs Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Stadgan innehåller bl.a. kodifierande bestämmelser om vad som folkrättsligt utgör folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Bestämmelserna baserar sig på t.ex. folkmordskonventionen och Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll samt den praxis som utvecklats av framför allt Jugoslavien- och Rwandatribunaler. Bestämmelserna speglar s.k. sedvanerätt som, vilket nämnts ovan, är bindande för alla stater oavsett om de tillträtt relevanta konventioner eller inte.

För en mer utförlig beskrivning av folkrätten, den internationella humanitära rätten och Romstadgan hänvisas till prop. 2013/141:146 avsnitten 4 och 5 och till SOU 2016:40 avsnitt 3.5 och 3.6.

Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser

De åtaganden som följer av ovan redovisade instrument uppfylls i svensk rätt genom lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser som innehåller bestämmelser om straffansvar för bl.a. folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

För *folkmord* döms den som, i syfte att helt eller delvis förinta en nationell, etnisk eller rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp som

sådan, bl.a. dödar en medlem av folkgruppen eller tillfogar denne allvarlig smärta eller skada eller utsätter medlemmen för svårt lidande (1 §). Straffansvaret för *brott mot mänskligheten* omfattar den som, om gärningen ingår som ett led i ett omfattande eller systematiskt angrepp riktat mot en grupp civila, bl.a. dödar en person som ingår i en grupp civila, eller utsätter denne för svårt lidande genom tortyr eller annan omänsklig behandling, utsätter en person som ingår i gruppen för ett allvarligt sexuellt övergrepp genom våldtäkt, påtvingad prostitution eller annan till sitt allvar jämförbar gärning, förorsakar att en person som ingår i gruppen kommer i sexuellt slaveri eller, i strid med allmän folkrätt, kommer i tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd (2 §).

För *krigsförbrytelse* döms, om gärningen ingår som ett led i eller på annat sätt står i samband med en väpnad konflikt eller ockupation, bl.a. den som dödar en skyddad person, tillfogar en sådan person allvarlig smärta eller skada eller utsätter denne för svårt lidande genom tortyr eller annan omänsklig behandling, utsätter en skyddad person för allvarligt sexuellt övergrepp genom våldtäkt, påtvingad prostitution, sexuellt slaveri eller annan till sitt allvar jämförbar gärning, utsätter en skyddad person för förödmjukande eller nedsättande behandling som är ägnad att allvarligt kränka den personliga värdigheten, eller i syfte att förmå en stat, person eller organisation att utföra eller avstå från en handling tar en person som tillhör skyddskategorin som gisslan (4 och 5 §§). Med skyddad person avses t.ex. den som är krigsfånge eller civil eller i annan egenskap åtnjuter särskilt skydd enligt bl.a. Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 och TP I (3 §). Krigsförbrytelser kan även avse vissa förbjudna åtgärder avseende egendom (6 §), upphävande av rätten till domstolsprövning (7 §), särskilt skyddade insatser eller kännetecken (8 §), användande av vissa stridsmetoder (9 §) eller stridsmedel (10 §).

*Förhållandet mellan terrorismlagstiftningen
och den internationella humanitära rätten*

Det förhållandet att viss våldsanvändning är tillåten (eller i vart fall inte otillåten)²²⁸ under väpnade konflikter innebär att gärningar som under fredstid skulle kunna utgöra brott enligt svensk rätt kan vara tillåtna under en väpnad konflikt. I doktrinen har således uttalats att vanliga straffrättsliga regler i stor utsträckning sätts ut spel vid krigstillstånd och att det ytterst är folkrättsliga regler som blir avgörande för gränsdragningen mellan vad som är tillåtet och otillåtet.²²⁹ Även i SOU 2016:40 dras den slutsatsen att kombattanters legitima strids handlingar, dvs. stridshandlingar som kan anses tillåtna enligt den humanitära rätten, som utgångspunkt undantas från straffansvar också vid tillämpningen av den svenska straffrätten. Mycket talar enligt den utredningen för att detta även bör gälla stridshandlingar som företas av stridande utan kombattantstatus, när handlandet sker i enlighet med den humanitära rättens regler.²³⁰

Utöver bestämmelserna i lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser kan straffansvar för handlingar som står i samband med en väpnad konflikt också aktualiseras enligt den straffrättsliga terrorismlagstiftningen eller enligt brottsbalkens bestämmelser om t.ex. mord. Ett skäl till att beröringspunkterna mellan den internationella humanitära rätten och terrorismlagstiftningen har uppmärksamrats särskilt kan vara att terroristbrottslighet – på ett övergripande plan – i valet av tillvägagångssätt och motiv delvis kan sammanfalla med metoderna och motiven bakom våldsanvändningen i en väpnad konflikt. Våldet kan i båda fallen riktas mot statliga företrädare och ytterst syfta till att förändra maktförhållandena i ett land. En situation som på sätt och vis illustreras av det förhållandet att terroristorganisationer kan uppträda som en part i icke-internationella väpnade konflikter. På individnivå torde dock konfliktytorna mellan regelverken begränsas bl.a. av det förhållandet att det för ansvar för terroristbrott krävs att den enskilde begått

²²⁸ Som påpekats ovan är det bara i internationella väpnade konflikter som det för medlemmar i en stridande parts stridskrafter, s.k. kombattanter, finns en uttrycklig rätt att använda våld för eget försvar och mot fienden, s.k. combat privilegie. I icke-internationella konflikter talas i stället om stridande i statliga väpnade styrkor eller i icke-statliga organiserade väpnade grupper. En stats väpnade styrkor som deltar i en icke-internationell väpnad konflikt kan som utgångspunkt anses ha motsvarande rätt som kombattanter att företa stridshandlingar. Övriga stridande har ingen sådan uttrycklig rätt. Se vidare prop. 2013/14:146 s. 38 f. och SOU 2016:40 s. 77 f.

²²⁹ Se Asp, Ulväng, Jareborg, Kriminalrättens grunder, 2 u. 2013 s. 265.

²³⁰ SOU 2016:40 s. 83 f.

(strids)handlingen med en direkt avsikt att åstadkomma en sådan effekt som avses i något av de subjektiva rekvisiten i terroristbrottet, dvs. att injaga skräck eller fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller att allvarligt destabilisera eller förstöra t.ex. grundläggande politiska strukturer i ett land. Detta torde mer sällan vara fallet. De två senare situationerna skulle emellertid kunna föreligga även beträffande handlingar som är tillåtna enligt den internationella humanitära rätten, t.ex. anfall mot militära mål i form av en parts väpnade styrkor. Den situationen får på sätt som framhållits i förslaget till införande av ett samröresbrott lösas utifrån tillämpliga regelverk, varvid det finns skäl att påminna om vikten av att i väpnade konflikter upprätthålla respekten för den humanitära rätten.²³¹ Detta gäller såväl enligt de sedvanerättsliga regler som gäller som traktaträtten. Sverige har som stat ett folkrättsligt ansvar för att den internationella humanitära rätten följs och om stridandes incitament till efterlevnad i den aspekten minskar bör det självfallet motverkas. Att viss våldsanvändning är tillåten under väpnade konflikter kan således innebära 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.²³² När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det.²³³

Det är emellertid viktigt att understryka att det ovan sagda inte innebär att icke-statliga väpnade gruppers verksamhet utan vidare prövning skulle vara undantagna från den nationella terrorismlagstiftningens tillämpningsområde. I flera internationella instrument på terrorismområdet finns visserligen bestämmelser eller uttalanden i skälen – i utredningens direktiv betecknade som ”undantag” – som berör instrumentens förhållande till den internationella humanitära

²³¹ Prop. 2019/20:36 s. 22.

²³² Prop. 2019/20:36 s. 22.

²³³ Prop. 2019/20:36 s. 66.

rätten. Till exempel uttalas i EU:s terrorismdirektiv att instrumentet inte ska medföra någon ändring av medlemsstaternas rättigheter, skyldigheter eller ansvar enligt internationell humanitär rätt samt att det inte reglerar väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, som regleras av internationell humanitär rätt (skäl 37). Liknande bestämmelser finns i FN:s finansieringskonvention (artikel 21),²³⁴ Europarådets terrorismkonvention (artikel 26)²³⁵ samt i ett par andra konventioner på terrorismbekämpningsens område.²³⁶ Klart är att denna reglering påminner om vikten av respekt för den internationella humanitära rätten och att det i första hand är det regelverket som ska styra vad som är tillåtet och otillåtet beträffande väpnade styrkors verksamhet i väpnade konflikter. Det kan emellertid diskuteras om de s.k. undantagen omfattar även icke-statliga väpnade styrkors verksamhet och i vilken utsträckning de i så fall skulle förhindra berörda stater att på nationell nivå betrakta sådana styrkors verksamhet som terroristbrottslighet. I SOU 2016:40 uttalades på där anförda skäl att det finns mycket som talar för att icke-statliga väpnade styrkors verksamhet omfattas av undantagen, även om det finns en viss osäkerhet kring hur långt detta undantag sträcker sig.²³⁷ I praxis från EU-domstolen har emellertid uttalats att väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt kan betecknas som terroristhandlingar.²³⁸ Avgörandet från EU-domstolen gällde visserligen inte tillämpningen av EU:s dåvarande terrorismrambeslut utan unionens regelverk för sanktioner mot terroristverksamhet (se avsnitt 4.7.1). I sitt avgörande berörde domstolen emellertid flera av de ovan nämnda ”undantagen” i olika terrorismkonventioner och konstaterade bl.a. att konventionerna inte förbjuder staterna att beteckna

²³⁴ Enligt artikel 21 i finansieringskonventionen ska ingen bestämmelse i konvention inverka på andra rättigheter, skyldigheter och ansvar för stater och enskilda enligt folkrätten, särskilt ändamålen och grundsatserna i Förenta nationernas stadga, internationell humanitär rätt och andra relevanta konventioner.

²³⁵ I artikel 26.5 terrorismkonventionen anges att på sådan verksamhet av väpnade styrkor under en väpnad konflikt – med den innebörd som dessa termer har i internationell humanitär rätt – som regleras av sådan rätt är inte konventionen tillämplig; den verksamhet som utövas av en parts försvarsmakt då denna fullgör sina officiella uppgifter är inte underkastad konventionen i den mån som verksamheten regleras av andra folkrättsliga regler.

²³⁶ Se bl.a. artikel 19 i terroristbombningskonventionen och artikel 4 i konventionen för bekämpande av nukleär terrorism.

²³⁷ SOU 2016:40 s. 90 f.

²³⁸ Se EU-domstolens avgörande den 14 mars 2017 i mål C-158/14 p. 76–98. Se även generaladvokatens yttrande i samma mål p. 96–123. Den i målet aktuella organisationen/väpnade styrkan var Tamilska befrielsestridarna (LTTE).

delar av väpnade styrkors verksamhet som terroristhandlingar i den mening som avses i de relevanta sanktionsinstrumenten.²³⁹ Med terroristhandling avses i de i målet aktuella sanktionsinstrumenten²⁴⁰ i princip sådana handlingar som också ska betraktas som terroristbrottslighet enligt terrorismrambeslutet.

Det kan konstateras att frågan om ”undantagens” omfattning och innebörd inte är okomplicerad. Enligt utredningen kan de emellertid under alla förhållanden inte ges den betydelsen att berörda stater skulle vara förhindrade att betrakta icke-statliga väpnade gruppers verksamhet som terroristbrottslighet i de delar sådan verksamhet också står i strid med den internationella humanitära rätten.²⁴¹ Exempelvis omfattar finansieringskonventionen uttryckligen gärningar som begås i terrorismsyfte och är avsedda att orsaka en civilperson eller någon annan person som inte aktivt deltar i fientligheterna vid väpnad konflikt död eller allvarlig kroppsskada (artikel 2.1 b). Även om det föreligger en väpnad konflikt omfattar finansieringsförbudet således allvarliga angrepp som riktar sig mot civilpersoner, dvs. sådana handlingar som också strider mot den internationella humanitära rätten. I FN:s säkerhetsråds resolution 2178 uttalas vidare att utländska terroriststridande ansluter sig till t.ex. Daesh och deltar i terroristhandlingar *även* i samband med väpnade konflikter. Som även EU-domstolen påpekade i det redovisade avgörandet ovan förbjuder också den internationella humanitära rätten i allt väsentligt gärningar som kan anses utgöra terroristbrott och som riktas mot civila och andra skyddade personer²⁴² och i tidigare lagstiftningsärenden har det konstaterats att såväl lagen om straff för terroristbrott som rekryteringslagen och finansieringslagen kan vara tillämp-

²³⁹ Se domen p. 95.

²⁴⁰ Gemensam ständpunkt 2001/931/Gusp (artikel 1.3) och rådets förordning 2580/2001 (artikel 1.4)

²⁴¹ I förarbetena till lagstiftningen i Norge har också intagits den ständpunkten att terrorismlagstiftningen inte är tillämplig på väpnade styrkors verksamhet i internationella konflikter men väl på icke-statliga väpnade styrkors verksamhet i den mån verksamheten står i strid med den internationella humanitära rätten (se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. s. 164 och prop. 44 L (2015–2016) Endringer i straffeloven mv. s. 16 f.).

²⁴² Den humanitära rätten innehåller ingen definition av terrorism, men i Genèvekonventionerna och tilläggsprotokollen förbjuds handlingar som begås under en väpnad konflikt och som syftar till att sprida skräck bland civilbefolkningen. Ett antal handlingar som kan anses utgöra ”terroristattacker” (som urskillningslösa anfall, anfall mot civila och civil egendom, anfall mot gudstjänstlokaler, gisslantagande osv.) förbjuds uttryckligen i den humanitära rätten. För en närmare redovisning av den internationella humanitära rättens regelverk i detta avseende hänvisas till SOU 2016:40 s. 88 f.

liga på gärningar som äger rum under en väpnad konflikt.²⁴³ Den internationella humanitära rätten har, som nämnts, inte heller ansetts utgöra något hinder mot att föreslå ett införande av en bestämmelse som kriminaliserar samröre med en terroristorganisation eller ett straffbud om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation.²⁴⁴

Sammanfattningsvis kan alltså den föreslagna lagen vara tillämplig på gärningar som har ägt rum under en väpnad konflikt. På sätt som uttalats i tidigare lagstiftningsärenden²⁴⁵ är det möjligt att döma för både krigsförbrytelse och t.ex. terroristbrott när detta kan anses motiverat utifrån sedvanliga regler om konkurrens (se vidare avsnitt 7.17). Enligt utredningens uppfattning gäller detta även i sådana fall brottsligheten har begåtts som ett led i verksamheten hos en icke-statlig väpnad grupp, exempelvis en sådan grupp som också kan utgöra en terroristorganisation. Sådana väpnade gruppers verksamhet är således inte utan vidare undantagna från den svenska terrorismlagstiftningens tillämpningsområde.

Frågan om huruvida ett visst handlande under en väpnad konflikt utgör en tillåten stridshandling enligt den internationella humanitära rätten och i förekommande fall därför inte bör leda till straffansvar enligt den föreslagna lagen får som ovan framhållits avgöras med tillämpning av respektive regelverk. För att detta ska gälla krävs ingen särskild reglering i lag. Det är främmande för svensk lagstiftnings-tradition att i strafflagstiftningen reglera speciella ansvarsfrihetsgrunder även när de, som i detta fall, uppstår vid normkollision.

Humanitär verksamhet

Det är viktigt att terrorismlagstiftningen inte 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). Utredningen gör i det avseendet inga andra överväganden än de som redovisats i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation med innebörd att den humanitära verksamhet som sådana organisationer bedriver inte innebär att organisatio-

²⁴³ Se prop. 2015/16:78 s. 19.

²⁴⁴ Prop. 2019/20 :36 s. 21 f. och SOU 2016:40 s. 112 f.

²⁴⁵ Se prop. 2013/14:146 s. 224.

nerna har samröre med en terroristorganisation även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Detsamma gäller sådana situationer där det kan vara svårt eller till och med omöjligt för en humanitär organisation, internationell, regional eller lokal, att verka utan att det sker med en terroristorganisationens godkännande eller på terroristorganisationens villkor, beroende på vad de villkoren är. I sådana situationer ska terrorismlagstiftningen inte hindra humanitära organisationer från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen.²⁴⁶ Inte heller för att detta ska gälla krävs någon särskild reglering i lag.

7.17 Konkurrens

Utredningens förslag och bedömning: Brottet rekrytering till terrorism ska vara subsidiärt till brottet offentlig uppmaning till terrorism. I övrigt bör frågor om konkurrens inte regleras särskilt i lagtext. De får bedömas enligt de allmänna principer som gäller i svensk rätt.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Bakgrund och gällande rätt

I både rekryteringslagen (8 §) och finansieringslagen (5 §) finns s.k. subsidiaritetsregler²⁴⁷ som reglerar förhållandet till annan lagstiftning. Enligt dessa ska ansvar enligt respektive lag inte dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller lagen om straff för terroristbrott. Regleringen har motiverats med att avsikten med straffbestämmelserna i de nämnda lagarna inte har varit att de ska ha företräde framför brottsbalken eller lagen om straff för terroristbrott utan att de ska komplettera befintlig lagstiftning i syfte att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.²⁴⁸

²⁴⁶ Prop. 2019/20:36 s. 65 f.

²⁴⁷ Med subsidiaritetsregel avses i detta sammanhang anvisningar i lagtext om att en viss straffbestämmelse har företräde framför en annan vid en konkurrenssituation, se vidare Ulväng, Brottslighetskonkurrens, 2013, avsnitt 5.4.2.2.

²⁴⁸ Prop. 2001/02:149 s. 47, prop. 2009/10:78 s. 50 och prop. 2015/16:78 s. 44.

I rekryteringslagen är vidare brottet rekrytering uttryckligen subsidiärt till brottet offentlig uppmaning (4 §).

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har gjorts bedömningen att samröresbrottet inte bör omfattas av subsidiaritetsregeln i 8 § rekryteringslagen.²⁴⁹

Frågor om konkurrens bör i princip inte regleras särskilt

På motsvarande sätt som i den nuvarande straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet kan de handlingar som är straffbara enligt den nu föreslagna lagen i stor utsträckning också utgöra brott enligt brottsbalken eller specialstraffrätten, t.ex. mord, allmänfarlig ödeläggelse, mordbrand, vapenbrott eller brott mot lagen (2010:1011) om explosiva och brandfarliga varor. Om det, samtidigt som brottet begås, föreligger en väpnad konflikt kan en viss gärning också vara straffbar som krigsförbrytelse enligt lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.²⁵⁰ Detsamma gäller övriga brott enligt den lagen, dvs. folkmord och brott mot mänskligheten där det inte uppställs några krav på en pågående väpnad konflikt. Konkurrenssituationer kan uppkomma även inom den föreslagna lagen. Exempelvis kan en handling utgöra såväl förberedelse till terroristbrott som brottet finansiering av ett terroristbrott. På sätt som beskrivits i den ovan nämnda propositionen kan samröre med en terroristorganisation innefatta andra brott som omfattas av den här föreslagna lagen.²⁵¹

Huvudregeln i svensk rätt när det gäller vad som ibland kallas regelkonkurrens,²⁵² dvs. situationer då en och samma handling träffas av flera straffbud, är kumulation, alltså att båda straffbuden är tillämpliga och att man dömer i konkurrens för samtliga brott. Från huvudregeln finns dock flera undantag. Exempel på ett sådant undantag är de ovan beskrivna subsidiaritetsreglerna i rekryteringslagen och finansieringslagen, där lagstiftaren för vissa situationer uttryckligen gjort avsteg från huvudregeln om kumulation. Därutöver finns det ett antal tumregler som har utvecklats i doktrin och praxis, t.ex. att en special-

²⁴⁹ Prop. 2019/20:36 s. 40 f.

²⁵⁰ Jfr prop. 2015/16:78 s. 19. För innehållet i den lagen, se avsnitt 7.16.

²⁵¹ Prop. 2019/20:36 s. 41.

²⁵² Se Ulväng, *Brottslighetskonkurrens*, 2013, avsnitt 5.5 eller, för en kortare sammanfattning, Asp, *Ulväng, Jareborg, Kriminalrättsens grunder*, 2 u. 2013, s. 483.

reglering har företrädare framför en mer allmän reglering. Att båda straffbuden har samma eller liknande skyddsintressen (eller kriminalpolitiska grund), eller att det gemensamma tillämpningsområdet är stort och det ena straffbudet kan anses strängare på grund av att straffskalan eller straffmättningspraxis, kan också tala för att bara tillämpa det strängare straffbudet.²⁵³ Om straffbuden har olika skyddsintressen, gäller i stället huvudregeln om kumulation. En annan situation där det kan finnas skäl att bara tillämpa det ena straffbudet är om utförandet av det ena brottet är en omständighet som kan göra att det andra brottet bedöms som grovt.²⁵⁴

När det gäller det föreslagna terroristbrottet krävs för att någon ska kunna dömas för brottet att de kvalificerande rekvisiten är uppfyllda. Det är genom dessa rekvisit som terroristbrottet utmärker sig i förhållande till andra brott. Straffbestämmelsen om terroristbrott utgör därmed en specialreglering i förhållande till sedvanliga straffbestämmelser. När det föreligger förutsättningar för att lagföra och döma för terroristbrott ska därför inte samtidigt dömas för någon annan sedvanlig straffbestämmelse, som t.ex. mord eller allmänfarlig ödeläggelse. När det däremot gäller frågan om konkurrens mellan terroristbrott och brott mot lagen om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, torde utgångspunkten vara den motsatta.²⁵⁵ Detta beror på att det i bägge fallen är fråga om specialregleringar med skilda primära skyddsintressen även om brotten kan begås genom delvis samma typer av handlingar. Även i förhållande till sådana bestämmelser i brottsbalken som är avsedda att skydda grunderna för statsskicket, t.ex. uppror²⁵⁶, och Sveriges oberoende

²⁵³ NJA 2012 s. 535 p. 10 och 11.

²⁵⁴ NJA 2001 s. 464.

²⁵⁵ Jfr uttalanden i prop. 2013/14:146 s. 224.

²⁵⁶ Enligt 18 kap. 1 § brottsbalken ska den som, med uppsåt att statsskicket ska med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten på så sätt ska framtvingas eller hindras, företar en handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande, dömas, om det inte är högförräderi, för uppror till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid eller, om faran var ringa, till fängelse i lägst fyra och högst tio år.

och säkerhet, t.ex. högförräderi²⁵⁷ och spioneri²⁵⁸, får frågor om konkurrens avgöras med tillämpning av de allmänna principer som gäller i svensk rätt. Även i betraktande av att ett terroristbrott i vissa fall kan rikta sig mot grunderna för statsskicket och/eller verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet²⁵⁹ ska dock framhållas att det endast i mycket speciella undantagssituationer torde vara fråga om att en handling samtidigt uppfyller de objektiva rekvisiten i flera av bestämmelserna samt att gärningspersonen dessutom agerat med sådana delvis olikartade uppsåt som krävs för straffansvar för terroristbrott respektive något av de andra nämnda straffbudena. Till skillnad från terroristbrottet krävs således för straffansvar för spioneri att gärningspersonen agerat med en direkt avsikt att gå en främmande makt tillhanda och beträffande högförräderi att hela Sverige eller delar av landet ska läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av Sverige på så sätt ska lösryckas. Bestämmelserna om högförräderi och spioneri tar således till skillnad från terroristbrottet sikte på angrepp på Sverige till förmån för en främmande makt, dvs. främst andra stater. Och beträffande högförräderi är det då främst angrepp mot Sveriges yttre integritet och oberoende i förhållande till sådana stater som avses. Bestämmelsen om uppror är såvitt avser sådana angrepp som riktar mot de högsta statsmakternas handlingsfrihet mer näraliggande det subjektiva rekvisiten i terroristbrottet som avser att tvinga offentliga organ att vidta

²⁵⁷ Enligt 19 kap. 1 § ska den som, med uppsåt att riket eller del därav ska, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket på så sätt ska lösryckas, företar en handling som innebär fara för uppsåtets förverkligande, dömas för högförräderi till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid eller, om faran var ringa, till fängelse i lägst fyra och högst tio år. För högförräderi döms också den som, med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska med utländskt bistånd framtingas eller hindras, företar en handling som innebär fara för detta.

²⁵⁸ Enligt 19 kap. 5 § brottsbalken ska den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet dömas, vare sig uppgiften är riktig eller inte, för spioneri till fängelse i högst sex år. Detsamma gäller den som, i samma syfte, obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

²⁵⁹ Begreppet Sveriges säkerhet har i tidigare lagstiftningsärenden sammanfattats som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. För detta, för vad som närmare avses med begreppet och för vilken verksamhet som kan vara av betydelse för Sveriges säkerhet se bl.a. prop. 2013/14:51 Förstärkt skydd mot främmande makts undermåttseverksamhet, s. 20 och 36 och prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, s. 36 f. och 133 f.

eller avstå från att vidta en viss åtgärd. I den praktiska rättstillämpningen torde emellertid konkurrenssituationer mellan terroristbrottet och upprorsbestämmelsen vara mycket sällsynta och de påverkas till sin omfattning i princip inte heller av utredningens förslag till utvidgat terroristbrott.

Beträffande samröresbrottet kan det finnas skäl att i förekommande fall döma både för det brottet och t.ex. krigsförbrytelser. Såväl i denna som andra konkurrenssituationer som kan uppstå beträffande samröresbrottet hänvisar utredningen till de överväganden som gjorts i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, där en av slutsatserna är att samröresbrottet inte bör omfattas en subsidiaritetsregel.²⁶⁰ Utredningen delar den bedömningen.

Frågan är då om det i den föreslagna lagen finns behov av att låta brotten finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa omfattas av en subsidiaritetsbestämmelse i någon form. Den nuvarande regleringen om det i finansieringslagen och rekryteringslagen har, som tidigare nämnts, motiverats med att avsikten med straffbestämmelserna i de lagarna inte har varit att de ska ha företräde framför brottsbalken utan att de ska komplettera befintlig lagstiftning i syfte att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Frågan är emellertid om detta synsätt fullt ut bör upprätthållas när den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism nu föreslås samlas i en särskild lag. De flesta av de aktuella straffbuden har också funnits under en längre tid och är väl inarbetade. Bestämmelserna bidrar till att alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism kriminaliseras på ett trovärdigt och effektivt sätt. Särkriminaliseringen betonar också det särskilda allvar i den brottslighet som avses. Straffskalan för offentlig uppmaning är t.ex. strängare än den för uppvigling och anstiftan i form av rekrytering för att begå terroristbrott har brutits ut som ett självständigt straffbud. Vidare bör enligt utredningen kriminaliseringen av t.ex. finansiering av eller rekrytering till samröre med en terroristorganisation i första hand inte betraktas som ett komplement till kriminaliseringen av förstadier till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.²⁶¹ I de delarna tar brotten i stället framför allt sikte på det i sig straffvärda att finansiera en terroristorganisation eller rekrytera till samröre med en så-

²⁶⁰ Prop. 2019/20:36 s. 40 f.

²⁶¹ Jfr delvis motsatta uttalanden i prop. 2015/16:78 s. 53.

dan organisation. Att i de fallen låta bestämmelserna i brottsbalken ha företräde framstår som mindre väl förenligt med de ovan beskrivna allmänna huvudreglerna vid regelkonkurrens.

Sammantaget anser utredningen att det i en samlad straffrättslig lagstiftning mot terrorism inte framstår som lämpligt att låta vissa av brotten omfattas av en uttrycklig subsidiaritetsregel i förhållande till brottsbalken. Frågan om brottskonkurrens får i de fallen i stället avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av de allmänna principer som gäller i svensk rätt. Ett exempel på en situation då det kan vara motiverat att inte döma i konkurrens är det fallet att straffet för förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, är strängare än för brottet finansiering av samma brott. Annorlunda borde det emellertid kunna förhålla sig i de fallen gärningen också utgör brott mot förbudet att finansiera en terroristorganisation som är ett brott med delvis andra skyddsintressen, se ovan. I de fallen kan det alltså finnas skäl att döma för båda brotten i konkurrens.

Som nämnts kan ett flertal konkurrensfrågor uppkomma även inom den föreslagna lagen. En gärning kan exempelvis utgöra såväl brottet rekrytering till terrorism som stämpling till terroristbrott. Normalt torde det i det fallet rekryteringsbrott konsumera stämpningsbrottet.

Sammanfattningsvis kan det enligt utredningen konstateras att det beträffande konkurrensfrågor i huvudsak inte finns anledning att införa någon särskild reglering i lagtext utan att de allmänna gällande principerna bör tillämpas. Brottet rekrytering till terrorism bör emellertid även fortsättningsvis vara uttryckligen subsidiärt till brottet offentlig uppmaning till terrorism.

Närmare om brottsenhet vid terroristbrott

Konkurrensfrågor kan även uppstå när endast en brottstyp är aktuell. Frågan kan då avse om straffbudet ska tillämpas mer än en gång för att bedöma helheten av en persons gärningar (gärningskonkurrens). För att avgöra om det är fråga om ett eller flera brott måste man avgränsa det som brukar kallas för brottsenheten. Det finns i svensk rätt inte några generella regler om fastställande av brottsenhet. Bedömningen beror på flera olika faktorer, såsom tids- och rumskriterier, antalet brottsobjekt och antalet angreppsobjekt, och betydelsen

av dessa kan skifta från brottstyp till brottstyp. Utgångspunkten för bedömningen är de olika straffbestämmelsernas utformning. Detta synsätt innebär att så snart de i straffbestämmelsen angivna rekvisiten är för handen föreligger ett fullbordat brott och därmed också, normalt, en fullständig brottsenhet. Undantag är tänkbara, men vanligen endast när det finns ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter.²⁶²

För brott mot person är det i allmänhet avgörande hur många målsägande som brottsligheten riktat sig emot. Terroristbrottet är till sin karaktär ofta storskaligt och kan innefatta angrepp på många människor och innebära en omfattande förstörelse av egendom. Skyddsintresset är emellertid inte i första hand knutet till de drabbade individerna utan till det land eller den mellanstatliga organisation som drabbas. Liksom beträffande vissa allmänfarliga brott²⁶³ finns det därför skäl att beträffande terroristbrott låta kriterier som tid och rum vara avgörande för bedömningen av om ett eller flera brott har begåtts, trots att antalet målsägande och ingående brottsliga gärningar kan vara betydande. Det framstår således som naturligt att i förekommande fall döma en person som vid ett till tid och rum samlat angrepp t.ex. har dödat och skadat flera personer, förstört egendom samt framkallat fara för flera andra människors liv, för ett terroristbrott. Ett motsatt förhållningssätt skulle inte leda till tillfredsställande resultat och skulle också stämma mindre väl överens med den prövning som vid terroristbrott bör göras av om det brottsliga angreppet i dess helhet är ägnat att allvarligt kunna skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Sammanfattningsvis är det alltså ofta befogat att med beaktande av terroristbrottets karaktär betrakta det brottsliga angreppet i dess helhet som ett brott. Detta även om de i terroristbrottet angivna kvalificerande rekvisiten i och för sig kan vara uppfyllda så snart *ett* annat brott är för handen. Det av utredningen föreslagna terroristbrottet möjliggör också en konsekvent tillämpning av ovanstående synsätt när det gäller att bestämma brottsenhet. Detta till skillnad från det nuvarande terroristbrottet där endast vissa andra fullbordade brott kan betraktas som fullbordade terroristbrott.²⁶⁴

²⁶² Se NJA 2018 s. 378 p. 10–14 med hänvisningar.

²⁶³ Se Asp, Ulväng, Jareborg, Kriminalrättens grunder, 2 u. 2013, s. 483.

²⁶⁴ Jfr t.ex. utgången i Stockholms tingsrätt dom den 7 juni 2018 i mål nr B 4708-17. Se också överväganden i avsnitt 7.3.5.

8 Domsrätt

Utredningens förslag: Svensk domstol ska ha domsrätt över samtliga brott enligt den föreslagna lagen, oberoende av var gärningen begåtts och av vem (universell jurisdiktion).

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och gällande rätt

För att uppfylla kraven i EU:s dåvarande terrorismrambeslut tillskapades i 2 kap. brottsbalken en oinskränkt domsrätt (universell jurisdiktion) för terroristbrott, försök till sådant brott och sådana brott som omfattas av straffskärpningsgrunden i 5 § lagen om straff för terroristbrott. I finansieringslagen (6 §) och rekryteringslagen (9 §) infördes, med syftet att i skilda delar uppfylla kraven i FN:s finansieringskonvention, Europarådets terrorismkonvention och terrorismrambeslutet, i stället särskilda domsrättsregler som undantar brotten i de två lagarna från kravet på dubbel straffbarhet. Dessa domsrättsregler utvidgades i samband med införandet av straffansvar för resor i terrorismsyfte till att avse flera brott.¹ Flera ytterligare utvidgningar av domsrätten skedde också som ett led i genomförandet av EU:s terrorismdirektiv, bl.a. infördes en oinskränkt domsrätt även för förberedelse och stämpling till terroristbrott.²

Enligt 2 kap. 3 § 6 brottsbalken ska för brott som begåtts utom riket dömas även i annat fall än som avses i 2 kap. 2 § brottsbalken efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet är terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott, försök, förberedelse eller

¹ Prop. 2015/16:78 s. 58 f.

² Prop. 2017/18:174 s. 78 f.

stämpling till sådant brott eller brott som avses i 5 § (brott med anknytning till terroristverksamhet) samma lag.

Enligt 6 § finansieringslagen och 9 § rekryteringslagen ska det, även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken, dömas för brott enligt respektive lag vid svensk domstol om brottet har begåtts

1. av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,
2. till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, eller
3. mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Bestämmelserna om domsrätt i finansieringslagen och rekryteringslagen gäller även om brottet i enlighet med subsidiaritetsregleringen i respektive lag ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen om straff för terroristbrott.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation har föreslagits att domsrättsregeln i rekryteringslagen ska omfatta även det föreslagna brottet samröre med en terroristorganisation.³

Aggressionsbrottsutredningen har i betänkandet Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt (SOU 2018:87) lämnat förslag om att nuvarande 2 kap. brottsbalken ska upphöra att gälla och ersättas av ett nytt kapitel om svensk domstols behörighet. Enligt förslaget ska även fortsättningsvis gälla en oinskränkt domsrätt för terroristbrott och försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott samt brott enligt 5 § lagen om straff för terroristbrott.

Svensk domstol bör ha universell jurisdiktion över samtliga brott i den föreslagna lagen

De domsrättsregler som gäller för terroristrelaterad brottslighet har som redovisats ovan tillkommit i olika sammanhang och det finns skillnader mellan regleringarna.⁴ Medan terroristbrott, försök, för-

³ Prop. 2019/20:36 s. 48 f.

⁴ För en mer utförlig redogörelse för bakgrunden till det nuvarande regelverket, se prop. 2017/18:174 s. 78 f.

beredelse eller stämpling till sådant brott liksom brott enligt 5 § lagen om straff för terroristbrott (t.ex. stöld som begås med uppsåt att främja terroristbrott) omfattas av svensk jurisdiktion oberoende av var gärningen har begåtts och av vem (universell jurisdiktion) gäller detta inte brott mot finansieringslagen eller rekryteringslagen. I dessa lagar har i stället införts särskilda bestämmelser om domsrätt som visserligen undantar brotten i de två lagarna från kravet på dubbel straffbarhet men som uppställer begränsningar i domsrätten i förhållande till t.ex. av vem brottet har begåtts eller vem det har begåtts mot. I samband med införandet av rekryteringslagen uttalades i det sammanhanget att det kunde synas konsekvent att införa universell jurisdiktion för brotten enligt den lagen men att intresset av en enhetlig systematik då också skulle kräva att samma domsrätt skulle införas för bl.a. förberedelse och stämpling till terroristbrott och brott mot finansieringslagen; något som ansågs innebära en alltför långtgående behörighet för svenska domstolar.⁵

Frågan är om det är lämpligt att upprätthålla motsvarande skillnad i svenska domstolars behörighet mellan olika brott i den föreslagna lagen när ambitionen – i enlighet med vad som uttalas i direktiven till utredningen – bör vara att sträva efter en enhetlig och ändamålsenlig reglering av domsrättsreglerna. Detta särskilt i betraktande av att de bakomliggande internationella åtaganden i terrorismdirektivets artikel 19 om domsrätt⁶ i princip är desamma beträffande samtliga brott omfattas av den nu föreslagna lagen. Efter införandet av rekryteringslagen har i 2 kap. brottsbalken också tillskapats en oinskränkt domsrätt beträffande förberedelse och stämpling till terroristbrott. Det framstår i allmänhet också som angeläget att åstadkomma en förenkling av regleringen i förhållande de komplicerade domsrättsreglerna i finansierings- och rekryteringslagen; regler som i delar saknar motsvarighet i annan lagstiftning och som har tillkommit för att lösa särskilda ändamål föreskrivna i olika internationella instrument.⁷

⁵ Prop. 2009/10:78 s. 50 f.

⁶ Artikel 19 i terrorismdirektivet behandlar behörighet (domsrätt) och lagföring. I punkt 1 anges fem fall då varje medlemsstat ska ha domsrätt över brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 (dvs. samtliga brott i direktivet): a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium, b) brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för medlemsstatens flagg eller ett luftfartyg registrerat i medlemsstaten, c) gärningsmannen är medborgare eller bosatt i medlemsstaten, d) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium, eller e) brottet har begåtts mot den berörda medlemsstatens institutioner eller befolkning eller mot en eller ett av unionens institutioner, organ eller byråer med säte i medlemsstaten.

⁷ Jfr prop. 2017/18:174 s. 82 f.

Mot denna bakgrund har utredningen övervägt olika alternativ för att kunna åstadkomma en enklare och mer enhetlig reglering som samtidigt uppfyller kraven på domsrätt i terrorismdirektivet. Eftersom det fortsatt är lämpligt att låta den universella jurisdiktionen för terroristbrottet bestå⁸ talar starka skäl för att även domsrättsregleringen för övriga brott enligt den föreslagna lagen bör placeras i de allmänna bestämmelserna om svensk domstols behörighet i 2 kap. brottsbalken. Ett uppsplittrat regelverk avseende denna del kan knappast accepteras och en utgångspunkt för Aggressionsbrottsutredningens förslag har också varit att de domsrättsbestämmelser som finns i olika specialstraffrättsliga författningar bör bibehållas endast i den mån brottsbalkens generella bestämmelser inte kan tillämpas på området.⁹

Enligt bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken är svenska domstolar alltid behöriga att döma för brott som har begåtts i Sverige (1 §). Därutöver finns en vidsträckt behörighet att döma också över brott som har begåtts utomlands. Den svenska domsrätten omfattar i princip alla brott som har begåtts i utlandet av svenska medborgare, av utlänningar med hemvist i Sverige eller, om fängelse i mer än sex månader kan följa på brottet, av andra utlänningar som finns i Sverige (2 § första stycket). Vissa begränsningar i denna, s.k. extraterritoriella, behörighet uppställs dock. En sådan begränsning innebär att gärningen ska vara straffbar enligt såväl svensk lag som lagen på gärningsorten (2 § andra stycket). Det ska alltså föreligga dubbel straffbarhet. En annan innebär att svenska domstolar inte kan döma till strängare straff än vad som är det svåraste straff som är föreskrivet för brottet på gärningsorten (2 § tredje stycket). Från kravet på dubbel straffbarhet görs i 2 § fjärde stycket undantag för vissa särskilt angivna brott. Undantagen avser bl.a. vissa utomlands begångna sexualbrott mot barn, vissa barnpornografibrott, människohandel och äktenskapstvång. I 3 § kompletteras bestämmelserna i 2 § om brott som har begåtts utomlands med bestämmelser som ger en oinskränkt domsrätt beträffande bl.a. vissa särskilt uppräknade brott (3 § 6) – t.ex. kapning, terroristbrott och brott mot lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser – och vissa särskilt allvarliga brott för vilka det lindrigaste straff som föreskrivs i svensk lag är fängelse i fyra år eller däröver (3 § 7). Det torde stå klart att bestämmelserna om stämpling och förberedelse till brott

⁸ Jfr SOU 2018:87 s. 231.

⁹ SOU 2018:87 s. 208 f.

inte är nationellt begränsade till sin natur utan att det är det tänkta brottet som kan kringskära en internationell tillämpning.

En vid första anblicken tilltalande lösning hade varit att låta terroristbrottet fortsatt omfattas av regleringen om universell jurisdiktion i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken samtidigt som övriga brott enligt den föreslagna lagen inte hade behövts omfattats av en sådan principiellt vidsträckt domsrätt men fortsatt kunnat undantas från kravet på dubbel straffbarhet genom en ändring i katalogen i 2 § fjärde stycket brottsbalken över gärningar som kan vara av internationell karaktär och som bl.a. därför undantas från kravet på dubbel straffbarhet. En sådan lösning går emellertid inte utan att även andra lagstiftningsåtgärder måste vidtas att förena med terrorismdirektivets krav på domsrätt beträffande brott som begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom statens territorium eller mot en eller en av unionens institutioner.¹⁰ Sådana andra lagstiftningsåtgärder skulle kunna avse införandet i 2 kap. brottsbalken av kompletterade jurisdiktionsgrunder motsvarande de som finns i 6 § 2 och 3 finansieringslagen och 9 § 2 och 3 rekryteringslagen¹¹ som antingen skulle kunna göras generella till sin natur eller begränsas till sådana brott som omfattas den här föreslagna lagen. Enligt utredningen framstår det emellertid i hög grad som tveksamt om det lämpligt att tynga det redan komplicerade regelverket i 2 kap. med särskilda och principiellt sätt nya domsregler som enbart gäller de här aktuella brotten.¹² Möjligen kan det finnas goda skäl för sådana utvidgningar om de görs generella till sin natur.¹³ Sådana överväganden kan dock inte göras här och några förslag i den riktningen har inte heller lämnats av Aggressionsbrottsutredningen. Dessutom finns det på sätt som redovisas nedan sakligt goda skäl för att inte enbart undanta vissa terroristanknutna brott från kravet på dubbel straffbarhet utan i stället föreskriva universell jurisdiktion för samtliga brott i terroristbrottslagen.

Frågan som inställer sig är om det är tänkbart och lämpligt att låta den oinskränkta domsrätten i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken omfatta samtliga brott enligt den föreslagna lagen. Regleringen i den bestämmelsen

¹⁰ Jfr prop. 2009/10:78 s. 50 f. och prop. 2017/18:174 s. 82 f.

¹¹ Jfr förslaget till lag om ändring i brottsbalken i lagrådsremissen med förslag till lag om straff för terroristbrott, prop. 2002/03:38 s. 129.

¹² Jfr dock förslaget till en sådan reglering i prop. 2019/20:164 Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag som ger svensk domstol behörighet att döma över brott som begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2 brottsbalken.

¹³ Jfr Lagrådets yttrande i prop. 2002/03:38 s. 150 f.

har i viss utsträckning ansetts stödja sig på den s.k. universalitetsprincipen som innebär att domsrätten grundar sig på brottets karaktär oberoende av vem som har begått det och var det har skett. Principen bygger på tanken att vissa brott är sådana att det ligger i hela världssamfundets intresse att de lagförs. Detta intresse gör att de kan anses ha anknytning till varje stat. Tydliga exempel på sådana brott är folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och sjöövereri, till vilket det senare straffbestämmelserna om kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatsabotage kan sägas anknyta.¹⁴ Beträffande andra brott som omfattas av den nuvarande regleringen i 3 § 6, exempelvis penningförfalskning, har det emellertid i vissa sammanhang framhållits att det framstår som tveksamt om de verkligen är brott av det slaget att de grundar en domsrätt med universalitetsprincipen som grund.¹⁵ I sammanhanget kan också noteras bestämmelsen i 3 § 7 som är uppställd enligt mönster av universalitetsprincipen på så sätt att behörigheten generellt omfattar alla brott vilka har ett straffminimum på minst fyra års fängelse oberoende av anknytning till Sverige i övrigt.¹⁶

Sammanfattningsvis torde kunna konstateras att bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken ger svenska domstolar möjlighet att utöva universell jurisdiktion beträffande fler brott än sådana som på grund av sin karaktär kan anses ha anknytning till alla stater eller grundas på sedvanerätt (jfr lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser). Den nuvarande lagstiftningen kan således inte anses ge uttryck för att det undantagslöst krävs stöd i allmän folkrätt, eller i en för Sverige bindande internationell överenskommelse, för att låta ett brott omfattas av oinskränkt domsrätt enligt 2 kap. 3 § 6 brottsbalken. Däremot bör enligt utredningen som utgångspunkt i vart fall krävas att det är fråga om brott av kvalificerat slag som är gränsöverskridande till sin karaktär och som det finns en hög grad av internationell samsyn kring.

Terroristbrottsligheten i den föreslagna lagen är i många fall kvalificerad och gränsöverskridande. Det råder också en förhållandevis bred internationell och regional samsyn om att de brott som ingår i den nu föreslagna lagen bör vara straffbara. Finansieringsbrottet och resebrottet grundar sig således på motsvarande internationella straffrätts-

¹⁴ Jfr prop. 2013/14:146 s. 216 f., SOU 2002:98 Internationella brott och svensk jurisdiktion s. 170 f och SOU 2018:87 s. 229.

¹⁵ SOU 2002:98 s. 173 f. och SOU 2018:87 s. 229.

¹⁶ Jämför emellertid Aggressionsbrottsutredningens förslag till begränsningar av den universella jurisdiktionen för vissa brott, SOU 2018:87 s. 228 f.

liga åtaganden inom ramen för FN, Europarådet och EU. Och även när det gäller brotten offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning vilar den regleringen, på sätt som ingående beskrivits i tidigare avsnitt, på internationella bestämmelser inom framför allt Europarådet och EU. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation kan även den i flera avseende anses motsvaras av reglering på internationell nivå. Till detta ska läggas att det för några av de brott som omfattas av vad som i den föreslagna lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet råder universell jurisdiktion, t.ex. kapning eller sjö- eller luftfartssabotage.

Mot ovanstående bakgrund bedömer utredningen att det är möjligt och lämpligt att låta samtliga brott enligt den föreslagna lagen ingå i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken. En sådan lösning tillgodoser också önskemålen om en enhetlig och ändamålsenlig reglering av domsrätten för de brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. Utredningen föreslår därför att brott enligt den föreslagna lagen ska ingå i uppräkningsdelen i 3 § 6 och således omfattas av svensk domsrätt oberoende av var gärningen begåtts och av vem. Liksom beträffande annan brottslighet som omfattas av universell jurisdiktion balanseras den formellt sätt vida behörigheten som ett sådant förslag medför av kraven på särskilt åtalsförordnande i 5 § för brott begångna utomlands.¹⁷ Ett åtalsförordnande kan meddelas av regeringen, eller av riksåklagaren med stöd av förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall. Riksåklagaren prövar frågan om åtalsförordnande bl.a. när det rör ett brott som har begåtts utomlands av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Frågan om åtalsförordnande avgörs genom en diskretionär lämplighetsprövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns inte någon lagreglering eller annan föreskrift om vilka kriterier som bör ingå i prövningen. För att väcka åtal har dock i praktiken krävts att det finns ett påtagligt och berättigat intresse av att lagföring kommer till stånd i Sverige.¹⁸

¹⁷ Från det kravet finns dock ett antal undantag. Det krävs t.ex. inte något åtalsförordnande för brott som har begåtts i Danmark, Finland, Island eller Norge, eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av dessa stater (5 § andra stycket 5 brottsbalken).

¹⁸ Jfr Aggressionsbrottsutredningens förslag om att det vid riksåklagarens prövning bl.a. ska beaktas om ett åtal är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser, i vilken utsträckning det föreligger anknytning till Sverige och vilka faktiska möjligheter det finns att utreda brottet och lagföra den misstänkte här, SOU 2018:87 s. 241 f.

9 Hemliga tvångsmedel

Utredningens förslag: Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas vid en förundersökning om brott enligt den föreslagna lagen. Vid en förundersökning om ett sådant brott ska ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, kunna tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående. Dessutom ska undantaget från underrättelseskyldighet enligt 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken gälla. Det föreslagna terroristbrottet, med undantag för brott som är mindre grovt, har ett sådant minimistraff att hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om ett sådant brott.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska vara tillämpliga på terroristbrott och på grova brott enligt den föreslagna lagen.

Skälen för utredningens förslag

Hänvisningar till bestämmelser i den nuvarande lagstiftningen bör ersättas av hänvisningar till den föreslagna terroristbrottslagen

I avsnitt 4.6 har redovisats vilka regler om beslag och hemliga tvångsmedel som enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken är tillämpliga vid förundersökningar om terrorismrelaterad brottslighet. Den regleringen liksom, på sätt som också redovisats i avsnitt 4.6, vissa bestämmelser i lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen om inhämtning av uppgifter

om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) innehåller hänvisningar till lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen. Dessa hänvisningar bör som utgångspunkt ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den föreslagna terroristbrottslagen. I vissa fall skulle detta innebära utökade möjligheter till användning av hemliga tvångsmedel m.m. som enligt utredningen är motiverade, se vidare nedan.

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel m.m. för vissa brott kan motiveras

Det utvidgade tillämpningsområde som utredningen föreslår för terroristbrottet samt för brotten finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism skulle om hänvisningarna i tvångsmedelslagstiftningen till den nuvarande straffrättsliga lagstiftningens bestämmelser om dessa brott ersattes med hänvisningar till den föreslagna terroristbrottslagen innebära en utvidgning av möjligheten att använda bl.a. sådana tvångsmedel som avses i rättegångsbalken och preventivlagen. Detsamma skulle i viss utsträckning bli konsekvensen av utredningens förslag att låta brotten enligt 3 och 3 a §§ i den nuvarande finansieringslagen omfattas av en gemensam straffbestämmelse med en gemensam särskild straffskala för grovt brott. Enligt det nuvarande regelverket är det endast grova brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen som omfattas av preventivlagens och inhämtningslagens bestämmelser om tvångsmedelsanvändning respektive inhämtning av uppgifter. Frågan är om sådana utvidgade möjligheter kan motiveras. I det sammanhanget är bestämmelserna om skydd för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § regeringsformen och den proportionalitetsbedömning som ska göras inför förslag om att begränsa detta skydd av särskild betydelse.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad bl.a. mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Dessutom är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kart-

läggning av den enskildes personliga förhållanden. Av 20 och 21 §§ framgår att skyddet enligt 6 § får begränsas genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Utredningen har i tidigare avsnitt redogjort för motiven till de förändringar som föreslås i de nu aktuella straffbestämmelserna. Bestämmelser som i sig syftar till att förhindra bl.a. terroristbrott, med andra ord ytterst samhällsfarlig brottslighet. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det också vara svårt att avgöra om misstankarna avser t.ex. förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller t.ex. utbildning för terrorism eller finansiering av terrorism. Det kan också vara svårt att avgöra vilken form av brott mot exempelvis finansieringsförbudet som misstankarna avser. I likhet med vad som uttalats i tidigare lagstiftningsärenden bör därför möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel m.m. så långt som möjligt vara desamma för brott enligt den föreslagna lagen.¹ Det är också fråga om, typiskt sett, mycket svårutredd brottslighet. Personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet kan agera inom ramen för större nätverk där det kan finnas ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser.

Mot ovanstående bakgrund bedömer utredningen att de utvidgade möjligheter till användning av hemliga tvångsmedel som blir konsekvensen av utredningens förslag enligt ovan är motiverade och inte begränsar regeringsformens skydd för den personliga integriteten på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Det bör för tydlighets skull tilläggas att utredningen i sig inte föreslår någon ändring i regleringen kring hemliga tvångsmedel m.m. och att de utvidgningar av straffbestämmelserna som har föreslagits i det föregående är begränsade. Det gäller också regleringen avseende grova fall av brott mot finansieringsförbudet.

När det gäller tvångsmedelsanvändning m.m. för brottet samröre med en terroristorganisation hänvisas till den bedömning som gjorts i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation.²

¹ Jfr prop. 2015/16:78 s. 60.

² Prop. 2019/20:36 s. 49 f.

Sammanfattning

Det ovan anförda innebär att bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §) och hemlig kameraövervakning (20 a §) ska få användas vid en förundersökning om brott enligt den föreslagna lagen. Dessutom har det föreslagna terroristbrottet, med undantag för brott som är mindre grovt, fortsatt ett sådant minimistraff att bestämmelsen om hemlig rumsavlyssning (20 d §) är tillämplig. De nu nämnda tvångsmedlen kan också tillämpas i fråga om försök, förberedelse eller stämpling till de brott som omfattas av regleringen.

Vid en förundersökning om ett brott enligt lagen ska ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, också få tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående (27 kap. 2 § andra stycket). Undantaget från underrettelseskyldighet enligt 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken ska gälla.

Preventivlagen och inhämtningslagen ska vara tillämpliga på terroristbrott och på grova brott enligt den föreslagna lagen. Brottet resa i terrorismsyfte är inte gradindelad och kommer inte att omfattas.

10 Följdändringar

10.1 Behovet av följdändringar

Förslaget till en ny lag som ersätter lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen innebär att ändringar behöver göras i andra författningar som innehåller hänvisningar till de lagar som föreslås upphävas. Hänvisningar till lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen förekommer som redovisats i avsnitt 4.7 i flera författningar. Det är fråga om hänvisningar till lagarna som helhet eller enskilda paragrafer. Alla hänvisningar till terrorismlagstiftningen föranleder dock inte följdändringar. Ett exempel på när någon följdändring inte behövs är då hänvisningen avser brottsbeteckningen terroristbrott men inte samtidigt lagen om straff för terroristbrott, som är fallet i bl.a. 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Genomgående för samtliga följdändringar är att de materiella förändringar som görs av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism i den föreslagna lagen genom hänvisningar också får genomslag i andra författningar. Av det skälet lämnas i författningskommentaren inte anvisningar med innebörd att ändringen inte medför någon ändring i sak.

10.2 Preskription

Utredningens förslag: Terroristbrott, som inte är mindre grovt, ska undantas från preskription. Detsamma ska gälla försök till sådana brott.

Skälen för utredningens förslag: Regler om preskription finns i huvudsak i 35 kap. brottsbalken och gäller även på specialstraffrättens område. Det finns två huvudformer av preskription, s.k. åtalspreskription och s.k. påföljdspreskription. Av 35 kap. 1 § brottsbalken framgår att åtalspreskription innebär att påföljd inte får ådömas om den misstänkte inte har häktats eller fått del av åtal inom viss tid från brottet. Preskriptionstiden är bestämd till olika antal år utifrån det straff som högst kan följa på brottet. Den är t.ex. tjugofem år om fängelse på livstid kan följa på brottet, med vissa undantag. Bestämmelserna om åtalspreskription kompletteras i 6 § av bestämmelser om s.k. absolut preskription. De innebär att sedan en viss tid förlutit från brottet, får det aldrig dömas till påföljd för brottet även om preskriptionsavbrott har skett. Bestämmelser om påföljdspreskription finns i 8 och 9 §§.

De nu gällande reglerna om straffrättslig preskription motiveras främst av rättspolitiska, humanitära och praktiska skäl. De rättspolitiska och humanitära skälen för preskription väger dock mindre tungt ju allvarligare brott det är fråga om. Det är också därför det föreskrivs olika preskriptionstider alltefter brottets svårhet. Vissa allvarliga brott preskriberas inte. I 35 kap. 2 § brottsbalken räknas vissa brott upp som undantas från bestämmelserna om preskription, nämligen

- mord eller dråp enligt 3 kap. 1 eller 2 § brottsbalken,
- folkmord, brott mot mänskligheten eller grov krigsförbrytelse enligt 1, 2 eller 11 § lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser,
- terroristbrott enligt 3 § 1 eller 2 jämförd med 2 § lagen om straff för terroristbrott (dvs. terroristbrott begånget genom mord eller dråp), och
- försök till dessa brott.

Vid den reform 2010 som innebar avskaffande av preskription för vissa mycket allvarliga brott togs avstånd ifrån att använda det förhållandet att brottet hade livstids fängelse som straffmaximum som utgångspunkt för vilka brott som skulle undantas från den allmänna principen om att brott efter en viss tid ska preskriberas. Avgörande skulle i stället vara om brottet innefattar eller kan innefatta uppsåtligt dödande. Därvid konstaterades att terroristbrott är ett brott som i vissa fall kan innefatta uppsåtligt dödande och att de skäl som

hade anförts för att mord och dråp inte borde preskriberas gällde även för terroristbrott i de fall gärningen begås genom sådana brott.¹

Utredningens förslag till terroristbrott innebär att det inte längre ska göras någon uppräkningslista över vilka gärningar som kan betraktas som terroristbrott motsvarande den som nu finns i 3 § lagen om straff för terroristbrott. Frågan är om denna förändring bör återspeglas i preskriptionsreglerna avseende terroristbrott eller om de även fortsättningsvis endast ska avse terroristbrott som begås genom mord eller dråp.

Vid 2010-års reform uttalades att undantag från preskriptionsbestämmelserna skulle präglas av restriktivitet,² att avskaffa preskription bör därför göras endast när det finns starka sakliga skäl. Att beträffande terroristbrottet utvidga undantaget från preskription till att omfatta alla former av terroristbrott skulle också innebära ett avsteg från principen om att utgångspunkten för vilka gärningar som ska undantas från preskription är sådana som innefattar eller kan innefatta uppsåtligt dödande. Undantag från den principen finns emellertid redan beträffande folkmord, brott mot mänskligheten och grov krigsförbrytelse. Det finns i andra lagstiftningsärenden förslag om ytterligare avsteg.³ I detta fall bör också beaktas att det inte skulle vara fråga om att undanta en ny brottstyp från preskription. Terroristbrottet är ett av de allvarligaste brotten i svensk rätt och brottets avgränsning mot annan brottslighet kommer med utredningens förslag till förändringar än mer förtydligas genom de för brottet kvalificerande rekvisiten (se avsnitt 7.3.4 och 7.3.5). Brottet har liksom folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser också en mycket stark internationell anknytning även om det inte på motsvarande sätt som för de brotten finns en parallell internationell ordning där brotten inte preskriberas (se artikel 29 Romstadgan).⁴ Av de undersökta nordiska länderna är det vidare endast Finland där preskriptionen av terroristbrott är begränsat till de fall terroristbrottet begås genom mord eller dråp.⁵

¹ Prop. 2009/10:50 Avskaffande av preskription för vissa allvarliga brott, s. 17 f.

² Prop. 2009/10:50 s. 22.

³ Se lagrådsremissen Barnpornografibrottet och preskription av brott mot barn som beslutades den 17 oktober 2019 (Ju2019/03407/L5). I remissen föreslås att preskription för våldtäkt och vissa andra allvarliga brott som begåtts mot barn avskaffas.

⁴ Jfr prop 2009/10:50 s. 19 f. och prop. 2013/14:146 s. 218 f.

⁵ Se 8 kap. 1 § jämförd med 34 a kap. 1 § strafflagen. I Danmark preskriberas inte terroristbrott (se 93 § jämförd med 114 § straffeloven) och i Norge preskriberas inte terroristbrott som kan föranleda ett strängare straff än femton års fängelse (se 91§ straffeloven).

Att behålla den nuvarande begränsningen av undantaget från preskriptionsreglerna till terroristbrott som begås genom mord eller dråp skulle också kunna leda tillämpningsproblem i de fall terroristbrottet utöver uppsåtligt dödande innefattat flera andra ingående brottsliga gärningar. Vid terroristbrott bör nämligen göras en prövning av om det brottsliga handlandet i dess helhet är ägnat att allvarligt skada ett land eller en mellanstatlig organisation. En sådan prövning riskerar att försvåras om vissa delar av brottet har preskriberats. En förändring av undantaget från preskription för terroristbrottet är således angeläget även av det skälet.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att skälen för att utvidga undantaget från preskriptionsreglerna beträffande terroristbrott väger tyngre än de skäl som kan anföras emot. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i 35 kap. 2 § första stycket brottsbalken förändras på det sättet att den ska omfatta terroristbrott enligt den föreslagna lagen utan begränsning till de fall sådana brott begås genom mord eller dråp. Detsamma ska gälla försök till sådana brott. Terroristbrott och försök till terroristbrott kommer således i dess helhet undantas från åtalspreskription samt påföljds-preskription och absolut preskription. Mindre grova terroristbrott bör dock inte undantas från preskription liksom inte heller de andra brotten enligt den föreslagna lagen.

10.3 BBS-lagen

Utredningens förslag: Hänvisningen i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor till bestämmelsen om offentlig uppmaning enligt rekryteringslagen ska ersättas av en hänvisning till bestämmelsen om offentlig uppmaning till terrorism i den föreslagna terroristbrottslagen. Hänvisningen i subsidiaritetsbestämmelsen ändras också.

Skälen för utredningens förslag: Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) reglerar ansvar för tillhandahållare av s.k. elektroniska anslagstavlor. I 5 § föreskrivs en skyldighet för den som tillhandahåller en sådan anslagstavla att ta bort meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i någon de straffbestämmelser

som anges i paragrafen, bl.a. uppvigling och sedan den 1 september 2018 offentlig uppmaning enligt 3 § rekryteringslagen.

När rekryteringslagen upphävs bör hänvisningen till offentlig uppmaning enligt rekryteringslagen ersättas av en hänvisning till bestämmelsen om offentlig uppmaning till terrorism i den föreslagna lagen. Eftersom den bestämmelsen i princip har samma tillämpningsområde som uppviglingsbestämmelsen innebär inte den föreslagna utvidgningen av det straffbara området för det brottet (se avsnitt 7.7.3) att tillämpningsområdet för BBS-lagen utökas. Någon särskild avvägning mot intresset av yttrandefrihet och informationsfrihet krävs därför inte här.

Straffbestämmelsen i BBS-lagen är subsidiär i förhållande till bl.a. rekryteringslagen. Hänvisningen i 7 § BBS-lagen bör ändras till att i stället avse den föreslagna terroristbrottslagen.

10.4 Penningtvättslagen

Utredningens förslag: Definitionen av finansiering av terrorism i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska ändras så att den omfattar finansiering av terrorism enligt den föreslagna terroristbrottslagen.

Skälen för utredningens förslag: I lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) finns bestämmelser som riktar skyldigheter mot fysiska och juridiska personer som utövar finansiell och viss annan verksamhet att förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism i sin verksamhet. Bestämmelserna i lagen syftar till att genomföra det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet.⁶

Definitionen av finansiering av terrorism i 1 kap. 7 § penningtvättslagen anknyter till den straffrättsliga lagstiftningen och innefattar insamling, tillhandahållande eller mottagande av pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

1. för att begå sådan brottslighet som avses i 2 § finansieringslagen,
2. av en person eller en sammanslutning av personer som begår sådan brottslighet som avses i 2 § finansieringslagen, eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, eller
3. för en sådan resa som avses i 5 b § rekryteringslagen.

Eftersom finansieringslagen föreslås upphävas måste definitionen av finansiering av terrorism i penningtvättslagen ändras. Sedan den nuvarande penningtvättslagen infördes har den straffrättsliga terrorismlagstiftningen på finansieringsområdet skärpts (se avsnitt 7.7.2). Vid införandet av den nuvarande liksom den tidigare penningtvättslagen uttalades att det var lämpligt att definitionen av finansiering av terrorism i penningtvättslagen överensstämmer med det straffbelagda området i finansieringslagen.⁷ För att detta fortsatt ska gälla bör definitionen av finansiering av terrorism i penningtvättslagen ändras och utvidgas till att omfatta alla delar av den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av terrorism. Utredningen lämnar därför ett förslag om det.

10.5 Gemensamma följändringar i vissa lagar på finansmarknadsområdet

Utredningens förslag: Hänvisningarna i bestämmelser i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betaltjänster, försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter till brott mot finansieringslagen i de fall sådana brott avser finansiering av terroristbrott ska ersättas med en hänvisning till motsvarande straffbestämmelser i den föreslagna terroristbrottslagen.

⁷ Prop. 2008/09:70 s. 57 och prop. 2016/17:173 s. 186.

Skälen för utredningens förslag: I lagen om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, lagen om värdepappersfonder, lagen om bank- och finansieringsrörelse, lagen om värdepappersmarknaden, lagen om betaltjänster, försäkringsrörelselagen, lagen om elektroniska pengar, lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter och lagen om verksamhet med bostadskrediter finns i olika utsträckning bestämmelser om tillstånd att bedriva viss verksamhet, tillstånd till förvärv och möjligheter för Finansinspektionen att begränsa utövande av rösträtt på stämma. Som ett kriterium för bedömningen hänvisar dessa bestämmelser i vissa fall till om det finns skäl att anta att t.ex. ett innehav eller ett förvärv har samband med eller kan öka risken för brott enligt 2 § 2, 3 § eller 4 § finansieringslagen, såvitt avser brott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott. Avsikten har varit att bestämmelserna – till skillnad från definitionen av finansiering av terrorism i penningtvättslagen – endast ska anknyta till finansiering av terroristbrott och inte annan särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen.⁸ När nu finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott upphävs får de aktuella bestämmelserna hänvisa till finansiering av terrorism enligt den föreslagna terroristbrottslagen avseende finansiering av terroristbrott enligt samma lag.

Utredningen har också uppmärksammat att flera av de bestämmelser där ändring görs enligt ovan innehåller hänvisningar till den numera upphävda 2009 års penningtvättslag, se t.ex. 2 kap. 2 § andra stycket 2 lagen om bank- och finansieringsrörelse. Utredningen lämnar förslag till att dessa hänvisningar ersätts med hänvisningar till nu gällande penningtvättslag.

⁸ Se bl.a. prop. 2008/09:155 Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag, s. 90 f.

10.6 Övriga följändringar

Utredningens förslag: Hänvisningar i:

- lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, skyddslagen (2010:305), fängelselagen (2010:610) till terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt den föreslagna terroristbrottslagen.
- lagen (2000:1225) om straff för smuggling till sådana terroristbrott som avses i 3 § 21 jämförd med 2 § lagen om straff för terroristbrott ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt den föreslagna terroristbrottslagen som begås genom smuggling eller grov smuggling enligt 3 eller 5 § lagen om straff för smuggling.
- utlänningslagen (2005:716) till lagen om straff för terroristbrott ersätts med en hänvisning till den föreslagna terroristbrottslagen.
- lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning och lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete till brott enligt lagen om straff för terroristbrott ersätts med hänvisningar till terroristbrott enligt den föreslagna terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.
- lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer och tullagen (2016:253) till finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott ersätts med hänvisningar till den föreslagna terroristbrottslagen.
- förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål, förordningen (1999:1134) om belastningsregister, fängelseförordningen (2010:2010), förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen, förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten, förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten och vägtrafikdataförordningen (2019:382) till de lagar som nu upphävs eller vissa brott i de lagarna ersätts i princip med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den föreslagna terroristbrottslagen.

Skälen för utredningens förslag

Lagen om särskild utlänningskontroll m.m.

I lagen om särskild utlänningskontroll, lagen om rättspsykiatrisk vård, lagen om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, skyddslagen och fängelselagen finns hänvisningar till bestämmelserna om terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott. De hänvisningarna bör ersättas med hänvisningar till bestämmelsen om terroristbrott enligt den föreslagna terroristbrottslagen.

I utlänningslagen finns en hänvisning till lagen om straff för terroristbrott. Den bör ersättas med en hänvisning till den föreslagna terroristbrottslagen.

Lagen om straff för smuggling

I 1 § andra stycket lagen om straff för smuggling finns bestämmelserna om befogenheter för bl.a. Tullverket att förhindra, beivra och utreda brott bl.a. när det gäller sådana terroristbrott som avses i 3 § 21 jämförd med 2 § lagen om straff för terroristbrott, dvs. sådana terroristbrott som begås genom smuggling och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ lagen om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av punkterna 15–20 i 3 § 21 lagen om straff för terroristbrott.⁹

Utredningens förslag till terroristbrott innebär att det inte längre ska göras någon uppräknig över vilka gärningar som kan betraktas som terroristbrott. Den aktuella regleringen i lagen om straff för smuggling får därför utformas så att den omfattar terroristbrott enligt den föreslagna terroristbrottslagen som begås genom smuggling eller grov smuggling. Det framstår inte som nödvändigt att därutöver begränsa tillämpligheten till sådana fall av smuggling som omfattas av punkterna 15–20 i nuvarande 3 § lagen om straff för terroristbrott, dvs. till exempel vapen eller brandfarliga och explosiva varor.

⁹ För de bakomliggande skälen till denna reglering, se prop. 2002/03:38 s. 80.

Lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning och lagen om internationellt polisiärt samarbete

Lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning innehåller bestämmelser om möjligheter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att begära stöd från Försvarsmakten vid terrorismbekämpning. Enligt 1 § får ett sådant stöd begäras om det behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott, ingripandet kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till och regeringen har lämnat sitt medgivande. Delvis motsvarande uttrycksätt förekommer i 4 kap. 6 § lagen om internationellt polisiärt samarbete där det anges att bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet¹⁰ får begäras om det är lämpligt och för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott.

För att uppnå en överensstämmelse med den nuvarande regleringen framstår det inte som tillräckligt att ersätta de befintliga hänvisningarna till brott enligt (hela) lagen om straff för terroristbrott enbart med hänvisningar till bestämmelsen om terroristbrott enligt den föreslagna terroristbrottslagen. För att inte riskera att den aktuella lagstiftningens tillämpningsområde begränsas bör även försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott uttryckligen inkluderas liksom underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.

Lagen om sprängämnesprekursorer och tullagen

I 14 § lagen om sprängämnesprekursorer finns en subsidiaritetsbestämmelse med innebörd att ansvar för vissa brott enligt lagen inte ska dömas ut om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken och lagen om straff för terroristbrott. I 5 kap. 3 § tullagen finns en motsvarande bestämmelse beträffande ansvar för tullförseelse som hänvisar till brottsbalken, lagen om straff för smuggling, finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott.

Hänvisningarna i dessa bestämmelser till de lagar som nu upphävs bör ersättas med hänvisningar till den föreslagna terroristbrottslagen.

¹⁰ Rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper.

Förordningen om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål m.m.

I förordningen om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål, förordningen om belastningsregister, fängelseförordningen, förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen, förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten, förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten och vägtrafikdataförordningen finns hänvisningar till vissa delar av den lagstiftning som nu föreslås upphävas. Dessa hänvisningar bör ersättas med hänvisningar till motsvarande delar i den föreslagna terroristbrottslagen. Exempelvis bör hänvisningen i förordningen om belastningsregister till lagen om straff för terroristbrott ersättas med en hänvisning till bestämmelsen om terroristbrott i den föreslagna terroristbrottslagen.

Det framstår emellertid inte som motiverat att hänvisningarna till lagen om straff för terroristbrott och rekryteringslagen i vägtrafikdataförordningen ersätts med hänvisningar till samtliga föreslagna straffbestämmelser i den föreslagna terroristbrottslagen med undantag för finansieringsbrottet. I stället bör hänvisningen i den förordningen avse samtliga brott enligt den föreslagna terroristbrottslagen.

11 Konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen kan väntas leda till mindre kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter. Kostnadsökningarna bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

Lagförslagen innebär i huvudsak att det materiella innehållet i den straffrättsliga terrorismlagstiftningen förenklas och förtydligas. Att bestämmelserna blir enklare att tillämpa bör kunna leda till en viss allmän effektivisering, framför allt inom Säkerhetspolisen och åklagarväsendet. Det i förhållande till den tidigare regleringen något utvidgade tillämpningsområdet för terroristbrottet samt brottstyperna offentlig uppmaning till terrorism och utbildning för terrorism bedöms endast i begränsad utsträckning påverka lagföringen. Detsamma gäller förslagen om utvidgad domsrätt för flera brottstyper som eventuellt kan ha viss kostnadsdrivande effekt liksom avskaffandet av preskription för terroristbrott. Något annat än marginella kostnadsökningar för polis, åklagare och domstolar, som torde rymmas inom anslagsramen förutses alltså inte. Av skäl som ovan anförts bedöms förslagen inte ha någon nämnvärd påverkan på anslaget för rättsliga biträden. Inledningsvis kan den nya regleringen förväntas leda till vissa kostnader för information, utbildning och andra liknande insatser inom framför allt Säkerhetspolisen och åklagarväsendet. Dessa torde inte heller vara mer omfattande än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Som framgått av avsnitt 7.9 kommer förslagen om höjda minimistraff för det första leda till längre fängelsestraff för sådana brott där

straffvärdet redan i dag är så högt att annan påföljd än fängelse är utesluten. För det andra kan det förutses att utrymmet att välja en icke frihetsberövande påföljd minskar för de brottstyper som träffas av förslagen. Till detta kommer – som konstaterats i avsnitt 7.9.2 – att en höjning av minimistraffet för en svårare grad av ett brott ökar det tillgängliga straffmätningstrymmet för den närmast liggande graden. Vidare utvidgas straffskärpningsgrunden för brott som begås för att främja bl.a. terroristbrott till att omfatta alla brott enligt annan lag. Allt detta kan antas leda till vissa högre kostnader för Kriminalvården. Antalet lagföringar för de aktuella brottstyperna kan emellertid fortsatt antas vara få. De kostnadsökningar som den höjda straffnivån medför borde därför kunna hanteras inom ramen för Kriminalvårdens befintliga anslag.

Övriga konsekvenser

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. Beträffande de förslag till nykriminaliseringar som utredningen lämnat kan möjligen utvidgningen av det straffbara området för offentlig uppmaning kunna ha en viss allmänpreventiv verkan. En tydligare lagstiftning kan också förenkla för de brottsbekämpande myndigheterna i deras verksamhet, vilket i förlängningen kan leda till ökad lagföring och därmed ett förstärkt straffhot.

Förslagen bedöms inte medföra några kostnadsökningar eller administrativa bördor för enskilda. De bedöms inte heller medföra några konsekvenser för jämställdheten.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om avskaffad preskription ska gälla även för terroristbrott som vid lagens ikraftträdande ännu inte har preskriberats. Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Utredningens bedömning: Några andra särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Lagändringarna föreslås kunna träda i kraft den 1 juli 2021.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (promulgationslagen) och 2 kap. 10 § regeringsformen får straffbestämmelser inte ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. En bestämmelse med samma innebörd finns också i artikel 7 i Europakonventionen. Enligt första stycket i 5 § promulgationslagen ska det inte dömas för en gärning som inte var belagd med straff när den begicks. Enligt bestämmelsens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när en dom meddelas ska den lagen, enligt samma lagrum, tillämpas om den leder till frihet från eller lindrigare straff. Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftning och innebär i allt väsentligt att i valet mellan äldre och ny lag ska den lag väljas som är minst ingripande.

Av 12 § promulgationslagen följer att ändrade regler om preskription inte ska tillämpas på brott som begåtts innan de nya reglerna trädde i kraft, dvs. sådana regler ska inte tillämpas retroaktivt. Bestämmelsen i 12 § kan till skillnad från de redovisade bestämmelserna om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning ändras genom lag. Att preskriptionstiden för en gärning ändras påverkar nämligen inte straffet

som sådant, endast möjligheten att döma ut påföljd.¹ I avsnitt 10.2 har föreslagits att terroristbrott, som inte är mindre grovt, enligt den föreslagna lagen ska undantas från preskription. Detta innebär en utvidgning, eftersom det med nuvarande regelverk endast är terroristbrott som begåtts genom mord eller dråp som är undantagna från preskriptionsbestämmelserna.

När preskription avskaffades för bl.a. mord infördes en särskild övergångsbestämmelse som innebar att ändringarna gavs retroaktiv verkan. Regeringen uttalade dock att möjligheten att göra avsteg från huvudregeln i 12 § promulgationslagen bör tillämpas med återhållsamhet och att det för att frångå den bör finnas goda skäl. Enligt regeringen avsåg förslaget brott för vilka det fanns starka allmänna respektive enskilda intressen av att lagföring kan ske och det anfördes att de skäl som talar för att brotten bör undantas från preskription också talar för att ändringarna ska gälla även för redan begångna gärningar.² Retroaktiv verkan gavs även beträffande de förändringar i preskriptionsreglerna som gjordes vid införandet av lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser³ liksom vid upprepade tillfällen när det gällt förlängning av preskriptionstiden vid vissa brott som begås mot barn.⁴ Samma förslag har också lämnats i lagrådsremissen Barnpornografibrottet och preskription för brott mot barn beträffande de brottstyper som där föreslås undantas från preskription.⁵

I enlighet med vad som uttalats i tidigare lagstiftningsärenden anser utredningen att det bör finnas goda skäl för att frångå huvudregeln i 12 § promulgationslagen. Det är emellertid inte här fråga om att undanta en ny brottstyp från preskription och vid den avvägning som måste göras mellan intresset av förutsebarhet i straffrättskipningen och behovet av retroaktiv tillämpning av nya preskriptionsbestämmelser ser utredningen inte skäl att avvika från de bedömningar som gjorts tidigare. Tvärtom kan det vara lämpligt att tillämpningen i fråga om retroaktivitet är densamma som vid tidigare gjorda ändringar avseende preskription. Utredningen föreslår alltså en särskild

¹ Se bl.a. prop. 2009/10:50 s. 30.

² Prop. 2009/10:50 s. 31.

³ Prop. 2013/14 :146 s. 226 f.

⁴ Se prop. 1994/95:2, prop. 2004/05:45, prop. 2009/10:50, prop. 2009/10:70, prop. 2012/13:111 och prop. 2012/13:194.

⁵ Se lagrådsremissen s. 43 f.

övergångsbestämmelse av innebörden att preskription avskaffas även för terroristbrott som begåtts före ikraftträdandet, förutsatt att brottet inte preskriberats dessförinnan enligt äldre bestämmelser.

När det därefter gäller den föreslagna regleringen om domsrätt och tvångsmedel är utgångspunkten att sådana nya processrättsliga regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet.⁶ Det innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Det medför att de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna ska tillämpa de nya bestämmelserna även i ärenden som inletts innan de föreslagna bestämmelserna trätt i kraft. När det gäller tvångsmedelslagstiftningen har utredningens förslag samma sakliga innehåll som motsvarande bestämmelser i de nu gällande lagarna. Det finns därför inte något behov av några övergångsregler för dessa kategorier av bestämmelser. Inte heller utvidgningen av domsrätten är så pass betydande att det av det skälet finns något behov av särskilda övergångsbestämmelser. Som jämförelse kan konstateras att några sådana regler exempelvis inte tillskapats när man vid skilda tillfällen slopat kravet på dubbel straffbarhet för sexualbrott mot barn, människohandel eller barnpornografibrott,⁷ och inte heller vid införandet av oinskränkt domsrätt för stämpling och förberedelse till terroristbrott.⁸

⁶ Se SOU 2018:87 s. 260 och prop. 2013/14:237 Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, s. 171 f.

⁷ Se t.ex. prop. 2004/05:45 En ny sexualbrottslagstiftning, s. 131, prop. 2009/10:70 Barnpornografibrottet, s. 39 f. och prop. 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel, s. 57.

⁸ Prop. 2017/18:174 s. 99.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till terroristbrottslag

Terroristbrottslagen ersätter lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och innehåller bl.a. bestämmelser för genomförande av FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (finansieringskonventionen), Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (terrorismkonventionen) med tilläggsprotokoll, FATF:s rekommendation 5 angående terrorismfinansiering, FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) och 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 (EU:s terrorismdirektiv).

I terroristbrottslagen regleras straffansvar för terroristbrott, samreöre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Regleringen innehåller också bestämmelser om vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet och terroristorganisation samt om försvårande omständigheter, förverkande och penningbeslag.

Terroristbrottslagen innebär i huvudsak en omstrukturering och omarbetning av bestämmelserna i de ovan nämnda lagarna i syfte att åstadkomma en samlad, ändamålsenlig och överskådlig reglering. Lagen innehåller emellertid även flera förändringar i sak i förhållande till tidigare gällande regler. Bestämmelser om domsrätt har förts över till brottsbalken. För överskådlighetens skull lämnas i författningskommentaren till terroristbrottslagen en fullständig kommentar över para-

grafernas tillämpning även i de delar paragrafen inte är ny utan har sin motsvarighet i gällande rätt.

Lagen innehåller 16 paragrafer. De avser

- Lagens innehåll (1 §)
- Ord och uttryck i lagen (2 och 3 §§)
- Ansvar (4–12 §§)
- Förverkande (13 och 14 §§)
- Penningbeslag (15 och 16 §§).

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser om terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism.

Paragrafen anger att lagen innehåller straffrättsliga bestämmelser om terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism. Därutöver finns en reglering om förverkande och penningbeslag. Bestämmelser om domsrätt och preskription finns i 2 kap. respektive 35 kap. brottsbalken.

Bestämmelserna i lagen genomför åtaganden i FN:s finansieringskonvention, Europarådets terrorismkonvention med tilläggsprotokoll, FATF:s rekommendation angående terrorismfinansiering, FN:s säkerhetsråds resolution 2178 och EU:s terrorismdirektiv. Lagens bestämmelser ska på sedvanligt sätt tolkas mot bakgrund innehållet i dessa internationella överenskommelser.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ord och uttryck i lagen

2 § Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag:

1. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage och spridande av gift eller smitta, grovt brott,

2. människorov och olaga frihetsberövande om avsikten med gärningen är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd,

3. mord, människorov, grov skadegörelse, mordbrand eller annat allvarligt våldsamt angrepp som utförs mot en stats- eller regeringschef, en utrikesminister eller annan internationellt skyddad person, som befinner sig utomlands,

4. uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt motsvarande grova brott enligt 25 a § samma lag,

5. uppsåtligt brott enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen (2018:396) som avser tillståndsplikt enligt 6 kap. 1 § samma lag avseende sådan verksamhet som avses i 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag, samt

6. brott enligt annan lag som begås med en sådan avsikt som avses i 4 §.

Paragrafen anger vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 2 § finansieringslagen och 2 § rekryteringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

Punkt 1

Denna punkt innebär att mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grovt brott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage och spridande av gift eller smitta, grovt brott, utgör särskilt allvarlig brottslighet. Brotts typerna är avsedda att helt eller delvis motsvara vad som ska anses utgöra brott enligt Haagkonventionen, Montrealkonventionen jämte tilläggsprotokoll, SUA-konventionen, plattformsprotokollet, terroristbombningskonventionen, konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och konventionen om nukleär terrorism (dvs. brott enligt de internationella instrument som finns i *bilagorna 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14 och 16*).

Punkt 2

Punkt 2 omfattar människorov och olaga frihetsberövande, om avsikten med gärningen är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd. Punkten är avsedd att motsvara vad som ska anses utgöra brott enligt gisslankonventionen (dvs. brott enligt det internationella instrument som finns i *bilaga 9*).

Med att *tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd* avses att det ska röra sig om en utpressningsliknande situation där

avsikten med brottet t.ex. är att tvinga fram vissa beslut som villkor för att gisslan ska släppas.

Punkt 3

Denna punkt omfattar gärningar som riktas mot internationellt skyddade personer och som ska vara straffbelagda enligt diplomat-skyddskonventionen (dvs. brott enligt det internationella instrument som finns i *bilaga 8*).

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att handlingen som riktas mot den internationellt skyddade personen utgörs av mord, människorov, grov skadegörelse, mordbrand eller av ett annat allvarligt våldsamt angrepp. Uttrycket *annat allvarligt våldsamt angrepp* innebär att våldet eller den skadegörande handlingen ska vara av allvarligt slag för att omfattas. Som exempel kan nämnas dråp, misshandel, grov misshandel, synnerligen grov misshandel och olaga frihetsberövande.

Med *annan internationellt skyddad person* avses på samma sätt som i diplomatskyddskonventionen medföljande familjemedlemmar till en stats- eller regeringschef eller en utrikesminister som befinner sig utomlands samt en representant för eller en tjänsteman från en stat samt tjänsteman i eller företrädare för en internationell mellanstatlig organisation, som är berättigad till särskilt skydd mot angrepp på sin person, frihet eller värdighet samt de familjemedlemmar som ingår i hans eller hennes hushåll.

Punkterna 4 och 5

Punkterna 4 och 5 omfattar olika former av uppsåtlig, olovlig befattning med kärnämnen, kärnavfall, radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar innehållandes radioaktiva ämnen som är straffbelagt enligt de i punkterna utpekade bestämmelserna i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (2018:396). Bestämmelserna är avsedda att delvis motsvara vad som ska anses utgöra brott enligt konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och konventionen om nukleär terrorism (dvs. brott enligt de internationella instrument som finns i *bilagorna 10 och 16*).

Av ansvarsbestämmelserna i 25 § första stycket 1 och 2 samt 25 a §§ kärntekniklagen följer ett straffansvar för den som bedriver kärnteknisk verksamhet utan angivet tillstånd samt den som hantarer kärnteknisk utrustning på visst sätt utan att anmäla detta. Med kärnteknisk verksamhet avses enligt 1 § andra stycket samma lag bl.a. förvärv, innehav, överlåtelse, hantering, bearbetning, transport, ta annan befattning med, till riket föra in eller från Sverige föra ut kärnämne eller kärnavfall.

Enligt 9 kap. 2 § 1 strålskyddslagen (2018:396) är det på motsvarande sätt kriminaliserat att utan tillstånd bedriva en verksamhet med joniserande strålning. Men sådan verksamhet avses enligt 1 kap. 7 § 1 och 2 samma lag att tillverka, använda, lagra, bearbeta, återvinna, bortskaffa, förvärva, inneha, transportera, upplåta, saluföra, överlåta, till Sverige föra in eller från Sverige föra ut, ett radioaktivt material eller en teknisk anordning som innehåller ett radioaktivt ämne (punkt 1), eller på annat sätt fysiskt eller icke-fysiskt hantera ett sådant material eller en sådan anordning, om hanteringen inte omfattas av punkt 1 men kan orsaka att människor eller miljön utsätts för en ökad exponering för joniserande strålning (punkt 2).

Punkt 6

Punkt 6 innebär att ett brott som begås med en sådan avsikt som avses i bestämmelsen om terroristbrott i 4 § första stycket 1–3 utgör särskilt allvarlig brottslighet. Punkten är avsedd att täcka sådan brottslighet som omfattas av artikel 2.1 b i FN:s finansieringskonvention men har anpassats till utformningen av terroristbrottet.

Med *brott* avses fullbordat brott enligt svensk lag i gärningsmannaskap.

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

Paragrafen innehåller en definition av vad som i lagen avses med en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

En terroristorganisation definieras som en sammanslutning av personer som begår terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet

eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, dvs. såväl terroristbrott som särskilt allvarlig brottslighet. Av 11 § och de allmänna medverkansbestämmelserna i brottsbalken framgår att försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott enligt 4 § liksom medverkan till sådant brott är straffbart. Även i förhållande till särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § måste de osjälvständiga brottsformerna vara straffbara för att gärningen ska omfattas.

Med sammanslutning avses såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. 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.

Att en sammanslutning förekommer på en sanktionslista är en omständighet som kan tala för att det rör sig om en terroristorganisation men är varken nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att det ska vara styrkt. Bedömningen av om det är fråga om en sammanslutning som avses i bestämmelsen ska göras utifrån om någon av de angivna gärningarna företas. Det krävs inte att gärningen är pågående utan den kan antingen ligga i framtiden eller redan ha inträffat. När det gäller gärningar som är förestående kan det handla om misstankar om inblandning i terroristhandlingar som legat till grund för att organisationen blivit sanktionslistad. Sådana uppgifter kan framkomma exempelvis genom underrättelseinformation. Frågan om när en sammanslutning upphör att vara en sådan som avses i bestämmelsen måste göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Utrymmet för en sådan bedömning torde emellertid vara begränsat. Omständigheter av betydelse kan dock vara att organisationen tagit tydligt, offentligt och trovärdigt avstånd från sådana brottsliga handlingar och helt övergått till annan verksamhet.

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 sådan. 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

- 4 § Den som begår eller försöker begå ett brott med avsikt att
1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning,
 2. otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
 3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation,
- döms, om gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, för *terroristbrott* till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Är terroristbrottet mindre grovt döms till fängelse i lägst två och högst sex år.

Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i annan lag, gäller vad som där sägs i fråga om lägsta straff.

I paragrafen regleras straffansvar för terroristbrott. Paragrafen motsvarar delvis tidigare 2 och 3 §§ lagen om straff för terroristbrott. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3–5.

För tillämpning av bestämmelsen om straffansvar för terroristbrott krävs att ett annat brott eller ett försök till brott har begåtts och att det objektiva och minst ett av de subjektiva kvalificerande rekvisiten är uppfyllda.

Brott eller försök till brott

Med *begår* ett brott avses fullbordat brott i gärningsmannaskap. Med begreppet *försöker begå ett brott* avses detsamma som i den allmänna regleringen av försök till brott i 23 kap. 1 § brottsbalken. Gärnings-

personen ska bl.a. ha haft ett överskjutande uppsåt och det förutsätts också att fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordning eller sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten.

Försökskriminaliseringen ska vara särskilt föreskriven. Detta för stadium måste således vara särskilt straffbelagt för att det specifika brottet ska kunna omfattas av straffansvar för terroristbrott. Ett terroristbrott är inte att betrakta som fullbordat om inte det objektiva rekvisitet är uppfyllt utan endast hade kunnat uppfyllas, exempelvis om den avsedda effekten av ett försöksbrott inträtt.

Enbart brott enligt svensk lag omfattas. Straffansvar kan vidare endast komma i fråga vid uppsåtliga brott; detta eftersom det krävs att minst ett av de tre avsiktssåten (de subjektiva rekvisiten) är uppfyllda.

Objektivt rekvisit

För att en gärning ska vara att bedöma som terroristbrott krävs att den allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Genom uttrycket *land* betonas att terroristbrott är ett brott som riktar sig mot samhället i en vid bemärkelse. Även ett land som kännetecknas av en bristande offentlig kontroll och struktur kan skadas på det sätt som avses i paragrafen. Med *mellanstatlig organisation* avses internationella organisationer som har stater som medlemmar, t.ex. FN, FATF, Europarådet och EU.

Med begreppet *allvarligt kan skada ett land* omfattas gärningar som allvarligt kan skada ett lands grundläggande politiska och konstitutionella samhällsstrukturer såsom dess statsskick, grundlag eller konstitution inklusive de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. yttrandefriheten, mötesfriheten eller religionsfriheten, dess rättsordning samt därmed jämförbara strukturer. Rekvisitet är emellertid inte begränsat till gärningar som kan hota de grundläggande strukturerna i ett land eller som är av sådan omfattning att de kan få landsomfattande konsekvenser. Det innefattar också gärningar som, även om de inte direkt kan anses hota de grundläggande strukturerna, allvarligt kan skada väsentliga allmänintressen som t.ex. värnandet av det öppna och säkra samhället eller upprätthållandet av en god miljö. Med det öppna och säkra samhället avses sådana förhållanden som

att samhället ska präglas av öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter och för demokratins grundläggande värden. Människor ska tryggt kunna röra sig fritt, delta i sammankomster och uttrycka sina åsikter utan rädsla att utsättas för hot eller våld.

Rekvisitet avser också gärningar som allvarligt kan skada ett lands viktiga samhällsfunktioner och försörjningsmöjligheter. Detta innefattar exempelvis centrala infrastruktursystem, allmänna kommunikationsnät och kommunikationsmedel, samhällsviktiga digitala informations- och styrsystem, el- och vattenförsörjning, hälso- och sjukvårdssystem, radio och TV, men även andra betydelsefulla försörjningsgrenar och industrier samt handelsplatser såsom börser.

Vad gäller mellanstatliga organisationer får gärningar som kan skada deras förmåga eller möjlighet att fullgöra sina uppgifter i enlighet med det mandat som medlemsstaternas har gett dem, anses utgöra en svår påfrestning och därmed vara sådan att den kan allvarligt skada organisationen. Inte heller här förutsätts att gärningen hotar att lamslå hela organisationen. Vad som krävs är att gärningen ska kunna allvarligt skada någon av de funktioner organisationen är inrättad för att utföra. Rekvisitet kan således vara uppfyllt då brottet enbart riktar sig mot t.ex. en viss institution, ett visst organ eller mot en viss gren av organisationens verksamhet.

Av kravet på att skadan ska vara allvarlig följer att straffansvaret för terroristbrott är begränsat till situationer där gärningen kan utgöra en svår påfrestning på ett land eller en mellanstatlig organisation. Det krävs inte att någon allvarlig skada uppkommit i det enskilda fallet. Farerekvisitet är abstrakt, vilket innebär att gärningen typiskt sett allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Bedömningen av om så är fallet måste göras från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter. Som utgångspunkt ska dock rekvisitet tolkas restriktivt. Särskild betydelse måste fästas vid vilken typ av gärning det är fråga om och i vilket sammanhang den begås. Det är gärningens samlade effekt som ska bedömas. För det fall en gärning exempelvis leder till allvarliga konsekvenser för flera viktiga samhällsfunktioner där vissa är centrala och andra inte kan gärningen sammantaget vara sådan att den kan medföra en sådan skada som avses i rekvisitet.

Typiskt sett torde gärningar som innebär att fara framkallas för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller för omfattande skador på miljö eller egendom av särskild betydenhet, anses kunna

allvarligt skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Exempel på sådana gärningar kan, beroende på omständigheterna, vara olika former av gisslantagning, mordbränder, bombattentat eller andra omfattande skadegörande handlingar riktade mot allmänna platser, byggnader eller lokaler där flera personer vistas eller bor eller andra omfattande angrepp mot människors liv och hälsa i form t.ex. av mord eller mordförsök med användande av fordon på allmän plats, kapning av transportmedel som befordrar passagerare, vapen eller olika former av särskilt farligt gods, sabotage mot vatten- eller elförsörjning, allmänna kommunikationsnät eller kommunikationsmedel, dataintrång med allvarliga konsekvenser för samhällsviktiga digitala informations- och styrsystem, spridande av gift eller smitta, t.ex. via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller via ventilationssystemet i offentliga utrymmen såsom tunnelbanestationer.

En gärning kan allvarligt skada ett land eller en mellanstatlig organisation även om den endast riktar sig mot ett mindre antal personer eller en enskild person, t.ex. när en person i en beslutande position mördas, allvarligt skadas eller kidnappas just på grund av att personen innehar en viss anställning eller ett visst förtroendeuppdrag. Liknande brottsliga attacker mot t.ex. mediaredaktioner kan omfattas.

I subjektivt hänseende krävs *uppsåt* i förhållande till det objektiva rekvisitet. Något särskild avsikt hos gärningspersonen att allvarligt skada ett land eller en mellanstatlig organisation krävs inte. Det krävs inte heller att gärningspersonen dragit någon slutsats om det objektiva rekvisitet är uppfyllt eller inte.

Olika former av civil olydnad som tar sig uttryck i brottsliga handlingar omfattas, som utgångspunkt, inte av terroristbrottets tillämpningsområde. Exempel på sådana handlingar kan vara allmänna aktioner mot omdiskuterade projekt såsom t.ex. olika byggprojekt, transporter av farligt gods, utvinning av naturtillgångar och provsprängningar av kärnladdningar eller andra stridsmedel. Andra exempel kan vara olika former av skadegörelse eller våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer. Mycket sällan torde sådana gärningar begås med sådan särskild avsikt som avses i de subjektiva rekvisiten.

Subjektiva rekvisit

För att en gärning ska vara att bedöma som terroristbrott krävs, förutom att gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, att gärningspersonen begår gärningen med avsikt, dvs. med direkt uppsåt, att den ska leda till en sådan effekt som anges i punkterna 1–3. Ansvar för terroristbrott förutsätter således att domstolen finner det styrkt att avsikten med gärningen var att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller del av en befolkning, att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation. Den avsedda effekten behöver inte ha uppnåtts utan det är tillräckligt att den var direkt åsyftad av gärningspersonen.

Uttrycket *injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller del av en befolkning* innebär att gärningen ska företas med avsikt att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om urskillningslösa bombattentat, omfattande angrepp med fordon eller andra liknande skadegörande åtgärder som t.ex. mordbränder som riktas mot allmänna platser, en större folksamling eller byggnader eller lokaler där flera personer vistas, eller kommunikationsmedel eller anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft. Det kan också vara fråga om att sprida gift eller smitta, t.ex. via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller ventilationssystem i större lokaler och anläggningar, t.ex. tunnelbanestationer. Även mord, t.ex. i form av avrättningar, eller andra mycket allvarliga brott som riktas mot personer som ingår i en viss del av en befolkning kan omfattas (jfr Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 mars 2016 i mål nr B 5306–15).

Med uttrycket *del av en befolkning* görs klart att rekvisitet omfattar gärningar som begås såväl i syfte att injaga allvarlig fruktan i en större heterogen del av befolkningen som en mer avgränsad del av befolkningen, t.ex. en etnisk minoritet, ett visst folkslag, personer med utländsk härkomst, personer med en viss sexuell läggning eller religiös tillhörighet eller andra delar av befolkningen.

Att *otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd*, innebär att det ska röra sig om en utpressningsliknande situation. Det kan

t.ex. utgöras av människorov eller kapning av ett transportmedel där gisslan tas och där avsikten med brottet är att tvinga fram vissa beslut för att gisslan ska släppas. Det kan också vara fråga om gärningar som består i hot om att ett visst brott kommer att utföras om inte vissa beslut fattas. Med uttrycket *offentligt organ* avses såväl riksdag och regering som myndigheter och organ inom en stat som är en del av den offentliga förvaltningen och som fullgör förvaltningsuppgifter (se 1 kap. 8 och 9 §§ samt 12 kap. 1 § regeringsformen).

Att *allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land* innefattar bl.a. brott som utförs i avsikt att det demokratiska statsskicket ska omstörtas och att de för landet grundläggande författningarna ska ändras eller upphävas liksom även brott som avser att allvarligt försvåra förutsättningarna för ett fritt utövande av grundläggande fri- och rättigheter som t.ex. yttrandefriheten. En sådan avsikt kan föreligga då brottet riktar sig mot rättsväsendet i syfte att destabilisera en fungerande rättsstat eller mot företrädare för massmedia. Det kan också vara fråga om att gärningspersonen har som syfte att genom brott riktade mot för landet viktiga industrier eller andra försörjningsgrenar tillfoga ett lands ekonomi stora skador. Ytterligare exempel kan vara att brottet riktar sig mot viktiga institutioner för hälsovård och utbildning i syfte att förstöra eller försvaga förmågan att tillgodose allmänheten med sjukvård och utbildning. Även brott som utförs med avsikt att orsaka omfattande skador på miljön kan, beroende på omständigheterna, innefattas.

Med motsvarande strukturer för en mellanstatlig organisation torde främst avses dess stadgar, institutioner och organ, dess budget och den övriga infrastruktur som medlemsstaterna har byggt upp för att organisationen ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Rekvisitet får således anses uppfyllt om gärningspersonen begår ett brott riktat mot organisationens institutioner eller organ eller mot dess företrädare i syfte att organisationens förmåga att fullgöra sina grundläggande uppgifter ska förstöras eller försvagas. På motsvarande sätt omfattas brott riktade mot medlemsstaterna eller deras företrädare i organisationen i denna deras egenskap.

Straffet

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år eller på livstid. Är brottet mindre grovt är straffet fängelse på viss tid, lägst två och högst sex år.

Vid bestämmande av straffet ska domstolen göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken ska tillämpas. Det ligger i sakens natur att den översta delen av straffskalan bör tillämpas för terroristbrott som innefattar uppsåtligt dödande. Ett högt straff torde också kunna dömas ut om gärningspersonen har visat särskild hänsynslöshet. Andra omständigheter av relevans bör vara om gärningen har inneburit en fara för verksamhet av betydelse för rikets säkerhet eller för egendom av särskild betydenhet.

Den mindre stränga straffskalan ska användas vid mindre allvarliga fall. Sådana fall kan t.ex. föreligga då gärningen inte har inneburit fara för människors liv eller hälsa eller egendom av särskild betydenhet eller om skador på egendom inte är allt för omfattande. Med hänsyn till utformningen av de kvalificerande rekvisiten torde det endast undantagsvis komma i fråga att bedöma ett terroristbrott som mindre grovt.

För vissa typer av gärningar är bestämmelsens straffminimum lägre än vad som enligt annan lag är föreskrivet för gärningen, t.ex. beträffande mord och dråp i brottsbalken. I *tredje stycket* har därför införts en uttrycklig bestämmelse, som klargör att om för gärningen ett högre lägsta straff föreskrivs i annan lag, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

5 § Den som

1. för en terroristorganisation tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,

2. upplåter lokal eller mark till en terroristorganisation, eller

3. lämnar annat liknande stöd till en terroristorganisation,

döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen, för *samröre med en terroristorganisation* till fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om samröret har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om det på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om straff för den som har samröre med en terroristorganisation genom att ta befattning med bl.a. vapen eller explosiva varor, en viss typ av utrustning, upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation eller lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. För straffansvar förutsätts att gärningen varit ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Övervägandena finns i avsnitt 7.6, 7.8 och 7.9.4.

Den straffbara gärningen består i att ha samröre med en sådan terroristorganisation som definieras i 3 §. För straffansvar spelar det ingen roll om samröret sker i förhållande till en terroristorganisation som i huvudsak verkar i och från utlandet eller i förhållande till en terroristorganisation som verkar i Sverige.

För att det ska vara fråga om ett straffbart samröre krävs att gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Att samröret ska vara ”ägnat att” främja, stärka eller understödja en terroristorganisation innebär inte att åklagaren ska behöva visa att något visst syfte med samröret eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom brottet har främjats, stärkts eller understötts. Samröret med organisationen ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till terroristorganisationen på ett sådant sätt. Det rör sig 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 betänkandet Integritet och straffskydd, SOU 2016:7 s. 195–199).

Det är däremot inte nödvändigt att samröreshandlingarna tar sikte på terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet för att de ska omfattas av straffbestämmelsen. Att främja terroristorganisationen innebär att någon genom samröret med organisationen skapar gynnsamma förutsättningar för den att växa eller verka. Att stärka organisationen innebär att någon genom samröret med den gör den mer effektiv eller slagkraftig. Att understödja organisationen innebär att någon genom samröret med den gynnar, stöder eller på något annat sätt underlättar för den.

I *punkt 1* straffbeläggs att ta befattning med sådan utrustning som kan komma till användning vid terroristbrottslighet. Straffansvaret enligt punkten omfattar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga och explosiva varor samt transportmedel. Straffvärd befattning med utrustning som liknar sådan utrustning som räknas upp,

men som inte kan sägas utgöra sådan, kan omfattas av punkt 3, se nedan.

Att ta befattning med utrustningen kan ske såväl genom fysiska åtgärder som genom åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla, transportera, förvara, reparera eller installera utrustningen, liksom att anskaffa utrustningen eller ordna med transport eller förvaring av den. Befattning med transportmedel kan t.ex. innebära att agera som chaufför eller att tillhandahålla eller ta hand om fordon. Befattningen ska ske för terroristorganisationen. För straffbarheten spelar det ingen roll vem som har förmedlat kontakten eller gett ett eventuellt uppdrag att ta befattning med utrustningen. Det spelar heller ingen roll om befattningen har skett mot ersättning eller inte. Om den inte sker mot ersättning kan det dock vara en indikation på att det är fråga om finansiering av terroristorganisationen enligt 6 §.

I *punkt 2* straffbeläggs att upplåta mark eller lokal till en terroristorganisation. Med upplåtelse avses att den som innehar mark eller lokal låter någon – i det här fallet terroristorganisationen – nyttja marken eller lokalen. Överlåtelse av lokal eller mark, genom exempelvis försäljning eller gåva, omfattas inte av denna bestämmelse tillämpningsområde. Den upplåtelse som bestämmelsen träffar torde i praktiken många gånger ske mot ersättning eller någon annan form av kompensation, vilket dock inte är någon förutsättning för straffansvar. Om det inte sker mot ersättning kan det vara en indikation på att det är fråga om finansiering av terroristorganisationen enligt 6 §. Det krävs inte att upplåtelsen sker för organisationens verksamhet, dvs. det behöver inte faktiskt bedrivas någon verksamhet för att en straffbar upplåtelse av lokal eller mark ska anses ha skett.

Slutligen straffbeläggs i *punkt 3* att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. Det stöd som avses ska till sin art vara jämförbart med sådant stöd som avses i punkterna ovan. Gärningar som inte till sin karaktär kan anses likna att ta befattning med sådan utrustning som anges i punkt 1 eller att upplåta lokal eller mark enligt punkt 2 omfattas alltså inte av det straffbara området. Precis som för övriga punkter förutsätts för straffansvar också att stödet har varit ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Med att lämna annat liknande stöd kan, som angetts ovan, till att börja med förstås att ta befattning med sådan utrustning som liknar någon av de i punkt 1 särskilt uppräknade typerna av utrustning. Det

kan t.ex. röra sig om sådana skadliga eller farliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i 9 § eller i regeringens föreskrifter om vad som utgör krigsmateriel (bilaga till förordningen [1992:1303] om krigsmateriel). Vidare kan annat liknande stöd bestå i gärningar som har stark anknytning till den utrustning som omfattas av punkt 1 utan att det handlar om att ta befattning med den. Exempelvis kan det vara fråga om att bistå en terroristorganisation med tekniskt stöd rörande avancerade vapen eller att skicka en kod eller en teknisk uppdatering till ett fordon. Att möjliggöra användning av utrustningen genom att förse organisationen med manualer till den får också anses likna ett tagande av befattning med utrustningen. På motsvarande sätt kan det handla om gärningar som kommer organisationen till nytta på ett liknande sätt som när mark eller lokaler upplåts till denna. Det kan t.ex. handla om andra sätt att, utan att det innebär en upplåtelse, ordna lokaler för terroristorganisationen eller att sätta upp läger åt den. Att skydda organisationens lokaler genom att hålla vakt utanför dem är ett annat exempel.

Det straffbara området omfattar inte att förse en terroristorganisation med information i allmänhet. Inte heller torde sådana handlingar som att för en terroristorganisation anordna rent sociala aktiviteter, ta hand om barn eller bistå med matlagning kunna anses vara till sin art jämförbara med övriga punkter i bestämmelsen.

Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo. Även om aktiviteter inom ramen för en humanitär verksamhet skulle kunna omfattas av någon av punkterna 1–3, kan handlandet i de fallen inte anses ske för eller till en terroristorganisation. Den som kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar nämligen inte befattning med fordonet ”för” en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen. Det gäller även om transporten skulle avse medlemmar i terroristorganisationen. Däremot kan den som för terroristorganisationen t.ex. tillhandahåller eller kör ett ambulansfordon omfattas av straffansvaret för befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Straffansvaret förutsätter dock att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om

nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste det vidare beaktas att den humanitära rätten är tillämplig. När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Journalistisk verksamhet utgör i sig inte sådant stöd som omfattas av bestämmelsen. Även om det som ett led i den journalistiska verksamheten skulle ingå vissa handlingar som omfattas av någon av punkterna i bestämmelsen, torde de sällan kunna sägas ske ”för” eller ”till” organisationen. Att en journalist inom ramen för sitt legitima journalistiska uppdrag t.ex. uppehåller sig i ett fordon som tillhör en terroristorganisation innebär inte att journalisten befattar sig med fordonet för organisationen. Under alla omständigheter kan, normalt sett, ett handlande inom ramen för den legitima journalistiska verksamheten inte anses vara ägnad i sig att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Vid bedömning av om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen – dvs. om gärningen typiskt sett kan främja, stärka eller understödja organisationen – bör nämligen inte bara den isolerade handlingen beaktas utan även det sammanhang i vilket den utförs, dvs. det journalistiska uppdraget.

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 eller stöd och att befattningen, upplåtelsen eller tillhandahållandet sker för eller till en terroristorganisation, samt till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en terroristorganisation. Det krävs inte att gärningspersonen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Gärningspersonen ska däremot ha uppsåt till de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att samröret är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Straffet

Straffet för samröre med en terroristorganisation är fängelse i högst fyra år. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken typ av terroristorganisation det rör sig om och vilken utrustning det har handlat om samt i vilken omfattning samröret har skett. Att för en terroristorganisation ta befattning med vapen får normalt anses ha ett högre straffvärde än att för en sådan organisation ta befattning med sådan utrustning som i sig inte behöver vara farlig, t.ex. vissa transportmedel. Eftersom samröret med terroristorganisationen kan se olika ut bl.a. beroende på vilken terroristorganisation det är fråga om kan straffvärdet för gärningen variera i avsevärd utsträckning.

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

I *andra stycket* föreskrivs en särskild straffskala för brott som är att anse som grova. I samma stycke anges också de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

Kvalifikationsgrunden att brottet har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning gör att samröre inom ramen för 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. att en samröresgärning 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. En omständighet som vidare kan göra att ett samröresbrott är att anses som grovt är om samröret har skett i förhållande till en särskilt farlig terroristorganisation med vilja och förmåga att begå upprepade fall av terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Såväl Daesh som al-Qaida är exempel på sådana terroristorganisationer. Att ha samröre med sådana terroristorganisationer illustrerar ett samröre av särskilt farlig art som vanligtvis bör leda till att brottet bedöms som grovt. Exempel på att

ett brott som avser offentlig uppmaning eller rekrytering till samröre med en terroristorganisation är av särskilt farlig art kan vara att det har använts särskilt sofistikerade metoder eller att gärningen riktat sig till grupper eller personer som är särskilt mottagliga för sådan påverkan.

Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Ringa fall

I *tredje stycket* anges att ringa fall av deltagande i vissa situationer inte ska leda till ansvar. Bestämmelsen innebär att mer perifera gärningar, där straffansvar inte är motiverat, undantas från det straffbara området. Undantaget ger alltså en möjlighet att undvika orimliga resultat när samröresbestämmelsen tillämpas. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska alltid göras. Viss vägledning för tillämpningen kan fås genom bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken. Samröre under omständigheter som inte lever upp till men är snarlika de som förekommer i de bestämmelserna bör kunna göra att ett samröre är att anse som ringa. Att gärningen i endast obetydlig utsträckning kan anses ha varit ägnad att främja, stärka, eller understödja terroristorganisationen kan vara en omständighet som gör att gärningen kan bedömas som ringa. Ett exempel på ett samröre av obetydligt slag skulle kunna vara att vid ett enstaka tillfälle anskaffa något enklare transportmedel för en terroristorganisation, eller att under endast kort tid förvara sådan utrustning som anges första stycket 1 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.

6 § Den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom med avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4, 5 eller 7–10 §§, eller
2. av en terroristorganisation eller av en person som begår sådan brottslighet som avses i 3 §,

döms för *finansiering av terrorism* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om finansieringen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, om den har avsett betydande värde eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse avseende brottet finansiering av terrorism. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 3 och 3 a §§ finansieringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2, 7.8 och 7.9.5.

I *första stycket* finns en punktlista. I den *första punkten* regleras ett straffansvar för den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom med avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå eller medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte enligt 2, 4, 5 eller 7–10 §§. Med uttrycket ”samlar in” avses att någon samlar in tillgångar som överlämnas från andra. Med medverkan avses detsamma som i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Finansiering kan avse överföring av kontanta medel men också handla om att täcka kostnader som har direkt samband med brottet, t.ex. kostnader för biljett, hotell eller andra utlägg som har ett direkt samband med en resa enligt 10 §.

Kravet på avsikt eller vetskap vad gäller tillgångarnas användning innebär att det för straffansvar krävs att finansiären hade i vart fall insiktsuppsåt till att tillgångarna ska användas för att begå eller medverka till ett brott. För ansvar krävs dock inte uppsåt att finansiera en viss bestämd gärning. Det är tillräckligt att det föreligger uppsåt till att ett brott förr eller senare ska komma till stånd. Uppsåtet måste också omfatta de faktiska omständigheter som gör brottet straffbart.

Finansieringen av samröre med en terroristorganisation kan ta sikte på att möjliggöra ett framtida samröre med en terroristorganisation eller att upprätthålla ett pågående samröre. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla medel för fordon eller vapen. Finansieringen behöver alltså inte vara avsedd att användas för något sådant brott som terroristorganisationen begår (jfr definitionen av terroristorgani-

sation i 3 §). Kravet på att den som finansierar i vart fall ska ha vetskap om vad egendomen är avsedd för innebär att finansiären ska ha kännedom om de faktiska omständigheter som innebär ett samröre med en terroristorganisation i lagens mening.

I den *andra punkten* regleras ett straffansvar för finansiering av en terroristorganisation som definieras i 3 § eller av en person som begår sådan brottslighet som avses i den bestämmelsen, dvs. terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Finansieringsåtgärderna liksom kravet på avsikt eller vetskap är desamma som för första punkten. Kravet på att den som finansierar i vart fall har vetskap om vem egendomen är avsedd att användas av innebär att han eller hon ska ha kännedom om de faktiska omständigheterna avseende organisationens eller personens förehavanden. Exempelvis kan den som finansierar känna till att en person eller en sammanslutning av personer har tagit på sig och utfört ett terroristbrott eller har kommit överens om eller förbereder sådan brottslighet. Det krävs däremot inte att den som finansierar gör någon bedömning av hur omständigheterna ska bedömas rättsligt. Det är åklagaren som ska bevisa såväl att mottagaren är en sådan person eller organisation som avses, som att finansiären har kännedom om de faktiska omständigheterna.

Straffansvaret avser endast rättsstridiga handlingar vilket innebär att överlämnande av egendom med stöd av lag eller annars av tvingande skäl inte omfattas. Utanför det straffbara området faller därmed t.ex. socialförsäkringsförmåner. Det kan finnas andra överföringar och utbetalningar som inte omfattas av straffansvaret, t.ex. utbetalning av försäkringsersättning och betalning för en utförd leverans av varor. Inte heller skälig lön för utfört arbete omfattas av straffansvaret. Vid bedömningen av om en lön kan anses skälig måste det, till fördel för den som är misstänkt eller åtalad för brott, finnas en viss marginal innan en sådan ersättning kan anses oskälig. I varje enskilt fall måste det alltså göras en bedömning av om en transaktion utgör sådan finansiering som bestämmelsen omfattar. De allmänna grunderna för straffrättslig ansvarsfrihet torde då kunna tillämpas. En betalning som t.ex. tvingats fram kan även vara fri från ansvar enligt 24 kap. brottsbalken.

Straffet

Straffet för finansiering är fängelse i högst tre år. Vid bedömningen av straffvärdet ska samtliga omständigheter beaktas, t.ex. omfattningen av finansieringen, vilken typ av egendom det rör sig om, vilket eller vilka brott finansören har haft för avsikt att främja samt vilken betydelse finansieringen haft eller kunde ha förväntats få för genomförandet av den avsedda brottsligheten. 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.

I *andra stycket* föreskrivs en särskild straffskala för brott som är att anse som grova. I samma stycke anges också de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om finansieringen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning, om den avsett betydande värde eller på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska alltid avgöras med beaktande av samtliga relevanta omständigheter. En kvalifikation av gärningen som grovt brott på den förstnämnda grunden kommer i fråga när finansieringen avsett brottslighet som innefattar fara för flera människors liv eller för egendom av särskild betydelse. Med uttrycket *särskild betydelse* avses att egendomen är av särskilt stor omfattning eller ekonomiskt av större värde eller att den annars är särskilt betydelsefull, t.ex. med hänsyn till försvaret eller folkförsörjningen. Att en gärning kvalificeras som grovt brott på grund av den ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om den annars har varit av särskilt farlig art kan komma i fråga om brottsligheten varit ett led i brottslighet som utövats i organiserad form, föregåtts av noggrann planering eller av andra skäl varit svår att upptäcka. Det kan också handla om att det föreligger betydande fara för att finansieringen leder till att brott av allvarligt slag begås eller att finansieringen går till en terroristorganisation som demonstrerat en förmåga att vid upprepade tillfällen begå terroristbrott. Även finansiering av en terroristorganisation eller samröre

med en sådan organisation med avsevärda belopp eller med stora belopp under lång tid kan göra att brottet bedöms som grovt.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att den är tillämplig också i relation till t.ex. finansiering av brott som begås utanför Sverige.

Ringa fall

Enligt *tredje stycket* döms inte till ansvar i ringa fall. Bestämmelsen syftar till att undanta sådana gärningar som inte framstår som straffvärda. Vid bedömningen av om en gärning är ringa ska samtliga relevanta omständigheter beaktas, t.ex. vilken typ av egendom det rör sig om, beloppets storlek, relationen mellan de inblandade och faran för att t.ex. terroristbrott ska begås.

En omständighet som kan medföra att gärningen är ringa är att faran för att terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet begås framstår som obetydlig, exempelvis om den som mottar pengarna eller egendom redan från början inte avser att genomföra brottsligheten. Faran kan också vara obetydlig därför att gärningen avser en konkret brottsplan som utifrån måste bedömas som orealistisk, och därför inte värd att ta på allvar, eller som så komplicerad eller innefattande så många osäkra moment att det är osannolikt att den kommer att leda fram till att terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet begås. Genom att beakta faran för att t.ex. ett terroristbrott ska begås skulle också, vid en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, ett bidrag till humanitär verksamhet i vissa fall kunna undantas liksom finansiering av en resa med mycket begränsade belopp. Tillämpningsområdet för undantag från straffansvar är begränsat när finansieringen avser en terroristorganisation.

Andra omständigheter som kan föranleda att gärningen är att bedöma som ringa är det återstått flera led innan gärningen kunnat leda till allvarlig skada eller om finansieringen avser gärningar som närmast utgör förberedande led och i sig inte leder till någon allvarlig skada. Om det måste konstrueras en mycket lång gärningskedja för att nå fram till en punkt då det uppstår allvarlig skada bör gärningen kunna vara att bedöma som ringa. Ett annat fall som innebär att en gärning kan bedömas som ringa är om gärningspersonen frivilligt tillbakaträtt (jfr 23 kap. 3 § brottsbalken).

7 § Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4–6 eller 8–10 §§, döms för *offentlig uppmaning till terrorism* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om uppmaningen eller försöket har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse för brottet offentlig uppmaning till terrorism. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 3, 6 och 7 §§ rekryteringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3, 7.8 och 7.9.5.

Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till straffbudet om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken, i den del som den bestämmelsen avser förledande till brott. Ledning för tillämpningen av nu aktuell bestämmelse kan i relevanta delar hämtas i förarbetena till uppviglingsbestämmelsen.

Förutsättningarna för straffansvar är att gärningspersonen i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till brott. Meddelandet kan vara muntligt, skriftligt eller utformat på annat sätt. Att meddelandet ska riktas till allmänheten betyder att bestämmelsen inte omfattar meddelanden som enbart riktar sig till en krets som är både liten och sluten. Kravet på att den som uppmanar genom meddelandet ska söka förleda till brott förutsätter direkt uppsåt till att förmå annan att föröva särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4–6 eller 8–10 §§ och att meddelandet är sådant att det kan anses innefatta en uppmaning att begå relevanta gärningar. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att det har funnits ett direkt uppsåt att förmå någon annan att begå t.ex. terroristbrott. För straffansvar är det tillräckligt att åklagaren kan bevisa att en offentlig uppmaning tar sikte på samröre med en terroristorganisation. Det kan t.ex. vara fråga om en uppmaning att för en terroristorganisation ta befattning med vapen eller transportmedel.

På samma sätt som beträffande uppviglingsbrottet i 16 kap. 5 § brottsbalken, torde ett förhållande av brottslighet i vissa fall kunna

anses innebära att någon uppmanar eller annars söker förleda till t.ex. terroristbrott eller samröre med en terroristorganisation. Det bör dock iakttas betydande försiktighet vid bedömning av om ett uttryck för gillande och sympati kan anses innefatta en uppmaning till efterföljd.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att den är tillämplig också i relation till t.ex. offentliga uppmaningar till brott som begås utanför Sverige.

Straffet för offentlig uppmaning är fängelse i högst tre 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.

I *andra stycket* föreskrivs en särskild straffskala för brott enligt paragrafen som är att anse som grova. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om uppmaningen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Ett exempel på att uppmaningen är av särskilt farlig art kan vara att särskilt sofistikerade metoder har använts eller att brottet riktat sig till grupper eller personer som är särskilt mottagliga för påverkan.

Enligt *tredje stycket* döms det inte till ansvar i ringa fall. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter kring brottet ska alltid göras. Hänsyn till intresset av en fri åsiktsbildning kan medföra att gärningar som i och för sig faller under en straffbestämmelse men som främst får ses som ett led i opinionsbildningen ofta kan vara att bedöma som ringa.

Ytterligare ledning för hur andra och tredje styckena ska tillämpas kan hämtas från författningskommentaren till 6 §.

8 § Den som söker förmå någon annan, i annat fall än som avses i 7 §, att begå eller på annat sätt medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4–6 §§ döms för *rekrytering till terrorism* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om rekryteringen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller

för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse för brottet rekrytering till terrorism. Bestämmelsen motsvarar delvis av tidigare 4, 6 och 7 §§ rekryteringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.4, 7.8 och 7.9.5.

Brottet rekrytering bygger på bestämmelsen i 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken om stämpling till brott i den form som avser att söka anstifta annan att begå brott. Tillämpningsområdet för rekryteringsbrottet är emellertid vidare än för stämplingsbestämmelsen, eftersom gärningen även kan avse att förmå någon att ”på annat sätt medverka” till bl.a. terroristbrott. Med medverkan avses det samma som i 23 kap. 4 § brottsbalken. Liksom beträffande den stämplingsform som avser att söka anstifta annan att begå brott förutsätter bestämmelsen om rekrytering att gärningspersonen agerar med direkt uppsåt att förmå någon annan att begå eller annars medverka till t.ex. terroristbrott. I många fall kan det vara tillräckligt att åklagaren kan bevisa att åtgärden tar sikte på samröre med en terroristorganisation. Det kan t.ex. handla om att söka förmå någon att för en terroristorganisation på olika sätt ta befattning med vapen eller att söka förmå någon att agera som chaufför åt en terroristorganisation. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att gärningspersonen agerar med direkt uppsåt att förmå någon annan att begå eller annars medverka till terroristbrott.

Brotten rekrytering till terrorism och offentlig uppmaning till terrorism är likartade till sin utformning. Vad som främst skiljer de två brottsformerna åt är offentlighetsrekvisitet i uppmaningsbrottet. Medan det brottet omfattar påverkan riktad mot allmänheten, avser rekryteringsbrottet normalt att försöka få en viss person eller en bestämd krets av personer att begå brott.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att den är tillämplig också i relation till rekryteringar till brott som begås utanför Sverige.

Straffet för rekrytering till terrorism är fängelse i högst tre 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 tidi-

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

I *andra stycket* föreskrivs en särskild straffskala för brott som är att anse som grova. Exempel på att ett brott som avser rekrytering till samröre med en terroristorganisation är av särskilt farlig art kan vara att det har använts särskilt sofistikerade metoder eller att brottet riktat sig till grupper eller personer som är särskilt mottagliga för sådan påverkan.

Enligt *tredje stycket* ska det i ringa fall inte dömas till ansvar.

Ledning för hur andra och tredje styckena ska tillämpas kan hämtas från författningskommentaren till 6 §.

9 § Den som

1. till någon annan meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av hjälpmedel, eller om metoder eller tekniker, som är särskilt ägnade att användas vid särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 eller 6 §, med avsikt att instruktionerna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet, eller

2. tar del av sådana instruktioner som avses i 1 med avsikt att använda dem för att begå eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet, döms för *utbildning för terrorism* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om utbildningen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse för brottet utbildning för terrorism. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 5, 5 a, 6 och 7 §§ rekryteringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.5, 7.8 och 7.9.5.

Den första punkten i *det första stycket* omfattar fall där någon meddelar eller söker meddela instruktioner om (1) tillverkning eller användning av hjälpmedel, eller (2) om metoder eller tekniker, som är särskilt ägnade att användas vid t.ex. terroristbrott. De föremål som faller under första ledet (1) kan vara av vilket slag som helst. Det andra ledet (2) tar sikte på instruktioner om andra metoder och tek-

niker än tillverkning och användning av något som kan användas som ett hjälpmedel. Det kan vara fråga om exempelvis metoder för hur man som beväpnad ska kunna passera en säkerhetskontroll på en flygplats eller tekniker för att sprida smitta på visst sätt. Beträffande båda leden uppställs ett krav på att hjälpmedlet, metoderna eller teknikerna ska vara särskilt ägnade att användas för terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller finansiering av terrorism. Rekviritet *särskilt ägnade* har samma innebörd som motsvarande begrepp har i bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken. Ledning för tolkningen av rekviritet kan hämtas från förarbetena till denna bestämmelse. Detsamma gäller vilka föremål som kan anses utgöra hjälpmedel (se prop. 2000/01:85 s. 41).

Kravet på avsikt eller vetskap vad gäller instruktionernas användning innebär att det för straffansvar krävs att gärningspersonen hade i vart fall insiktsuppsåt till att instruktionerna ska användas för att begå eller medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller finansiering av terrorism. Med medverkan avses detsamma som i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Med rekviritet *till någon annan meddelar* anges att det ska finnas en avsedd mottagare av instruktionerna. Situationer där instruktioner t.ex. sprids via internet utan några avsedda mottagare omfattas således inte av ansvar enligt *första punkten*. Straffbestämmelsen avser inte bara att någon faktiskt meddelar instruktioner utan också att någon söker meddela instruktioner. Det innebär att sådana fall omfattas där utbildaren har gjort vad som är tillräckligt för att förmedla instruktionerna men där dessa av någon anledning inte nått fram till den avsedda mottagaren. Det kan exempelvis vara fråga om att instruktioner har skickats, men beslagtagits innan de nått mottagaren.

Andra punkten omfattar fall där någon tar del av sådana instruktioner som avses första punkten. Den som *tar del* av instruktionerna måste ha en avsikt att använda dem för att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller finansiering av terrorism. Med medverkan avses detsamma som i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Uttrycket *ta del* av instruktioner inbegriper mottagande av informationen genom att delta i träning eller annan form av undervisning liksom att tillägna sig instruktioner genom självstudier. Det krävs således inte att instruktionerna har meddelats av en annan person. Även deltagande i legitima utbildningar eller verksamheter omfattas.

Kontakten med en utbildare kan ske över internet, t.ex. genom att instruktionerna läggs upp på en hemsida som en utvald krets personer får lösenord till. Att ta del av instruktioner genom självstudier kan t.ex. handla om att läsa allmänt tillgänglig information på internet eller att konsultera studie- eller instruktionsmaterial av annat slag. I typfallet torde den som tar del av instruktioner aktivt ha sökt upp informationen i fråga. Detta är dock inte nödvändigt utan det kan också handla om att någon av en slump får tillgång till instruktioner av relevant slag, t.ex. genom att surfa på internet eller bläddra i en bok, och gör det aktiva valet att ta del av instruktionerna efter att ha bildat sig en uppfattning om vad de gäller, med den avsikt som krävs. Liksom när det gäller mottagande av instruktioner förutsätts alltså för straffansvar att den som tar del av instruktionerna på något sätt agerar aktivt för att tillgodogöra sig den information de innehåller.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att den är tillämplig också i relation till utbildning för brott som begås utanför Sverige.

Straffet är fängelse i högst tre år. Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn tas till vilken typ av instruktioner som har meddelats eller mottagits och instruktionernas betydelse för möjligheterna att genomföra brottsligheten. 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.

I *andra stycket* föreskrivs en särskild straffskala för brott som är att anse som grova. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om utbildningen har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om den har ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om den på annat sätt har varit av särskilt farlig art. Att i organiserad form delta i en utbildning i ett terroristläger torde typiskt sett vara att betrakta som ett grovt brott. Vid gradindelningen kan även beaktas om instruktionerna avsett särskilt farliga vapen eller ämnen. Ytterligare ledning för hur andra stycket ska tillämpas kan hämtas från författningskommentaren till 6 §.

Enligt *tredje stycket* döms inte till ansvar i ringa fall. Ledning för hur det stycket ska tillämpas kan hämtas från författningskommentaren till 6 §.

- 10 § Den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land med avsikt att
1. begå eller på annat sätt medverka till eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i någon av 4–6 §§, eller
 2. begå brott som avses i 9 §,
döms för *resa i terrorismsyfte* till fängelse i högst två år.
I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.
- Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse för brottet resa i terrorismsyfte. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 5 b och 7 §§ rekryteringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.6, 7.8 och 7.9.5.

Med *reser* avses att en person förflyttar sig fysiskt. Resan ska vara avsedd att sträcka sig över en eller flera statsgränser. Det innebär att en resa inom en stat inte omfattas. Brottet är fullbordat när resan påbörjas. Den som reser behöver alltså inte ha lämnat landet eller hemorten, förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda. Som exempel kan nämnas att en person är på väg till en flygplats eller tågstation för att därifrån fortsätta sin resa till ett annat land. Däremot räcker det inte att endast ha köpt en biljett. Den omständigheten skulle dock kunna vara av betydelse för att bevisa att det är fråga om en sådan resa som avses i bestämmelsen. Resan kan påbörjas i ett annat land än Sverige och ingen del av den behöver ha ägt rum här.

För straffansvar enligt *första stycket* krävs att resan företas med en viss avsikt. Enligt *första punkten* kan resenärens avsikt vara att begå eller på annat sätt medverka till eller förbereda terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet, samröre med en terroristorganisation eller finansiering av terrorism. Med medverkan avses detsamma som i 23 kap. 4 § brottsbalken. Med begreppet förbereda menas detsamma som förberedelse till brott enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken. Den gärning som resan företas i avsikt att förbereda måste därmed vara straffbar som förberedelse. Punkten innebär att det för straffansvar kan vara tillräckligt att åklagaren kan bevisa att en resa sker eller påbörjas i avsikt att ha samröre med en terroristorganisation. Det krävs alltså inte i sådana situationer att det kan visas att

resan sker eller påbörjas i avsikt att begå eller på annat sätt medverka till eller förbereda t.ex. terroristbrott.

Andra punkten omfattar den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att begå brottet utbildning för terrorism enligt 9 §. Ett exempel kan vara att en person reser i avsikt att som utbildare eller mottagare av utbildning delta i ett träningsläger där denna typ av utbildning regelmässigt äger rum.

Straffet är fängelse i högst två år. Gärningarnas straffvärde kan variera. Exempelvis bör en resa som görs i avsikt att begå konkret och nära förestående brottslighet, som kan innefatta fara för människors liv eller hälsa, vara att anse som allvarligare än en resa i avsikt att på ett icke organiserat sätt förmedla utbildning. 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 emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt *andra stycket* döms inte till ansvar i ringa fall. Ledning för hur stycket ska tillämpas kan hämtas från författningskommentaren till 6 §.

Av det *tredje stycket* framgår att straffansvaret enligt första stycket inte träffar den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige. Begränsningen gäller även i de fall en person har fler än ett medborgarskap.

11 § För försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Detsamma gäller försök till brott som avses i 5 eller 6 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för försök, förberedelse, stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 4 § lagen om straff för terroristbrott och 4 § finansieringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.6 och 7.7.7.

Av paragrafens *första stycke* framgår att försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott är straffbart. Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott torde vara kriminaliserat beträffande flertalet av de brott som kan utgöra motsvarande förstadium till terroristbrott. Det är dock inte nödvändigt, eftersom bestämmel-

sen innebär en utvidgning av det straffbara området beträffande förstadier till de brottstyper som omfattas av terroristbrottsregleringen. Huruvida straffbart försök, straffbar förberedelse eller stämpling till samt straffbar underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott har begåtts får bedömas på sedvanligt sätt. Ansvar för försök förutsätter enligt 23 kap. 1 § brottsbalken att utförandet av brottet har påbörjats utan att brottet har fullbordats och att det förelegat en konkret fara för fullbordandet eller faran varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Beträffande försök till terroristbrott hänför sig denna till faran för terroristbrottets fullbordande. Det är således inte tillräckligt att fara förelegat för fullbordandet av det eller de grundbrott som ingår i brottsplanen även om detta inte sällan torde sammanfalla med att fara förelegat för terroristbrottets fullbordande.

Av *andra stycket* följer att försök till brotten samröre med en terroristorganisation och finansiering av terrorism är straffbart. Även här krävs för straffansvar att fara förelegat för brottet fullbordande eller att faran varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Denna fara hänför sig beträffande finansiering av terrorism inte till det brott man hade avsikt att främja utan till faran för finansieringsbrottets fullbordande.

Ett exempel på försök till samröre är att någon försöker anskaffa viss typ av utrustning till en terroristorganisation men misslyckas med detta. För att det ska anses föreligga ett straffbart försök till finansiering av terrorism krävs att gärningspersonen har gjort mer än att bara utlova bidrag eller förklarat sig villig att samla in sådana. Försökspunkten kan anses vara uppnådd först då mer konkreta åtgärder vidtagits. Det torde för försöksansvar krävas att en överenskommelse träffats om hur och när t.ex. ett överlämnande ska ske samt att man även i övrigt har vidtagit åtgärder för att kunna överlämna eller komma i besittning av tillgångarna. Det kan t.ex. bestå i att gärningspersonen har begivit sig till den plats där överlämnande ska ske eller att denne på överenskommet sätt ställt i ordning platsen för överlämnande. Då tillgångarna ska förmedlas via banker, finansinstitut eller andra former av betalningsförmedling bör krävas att gärningspersonen vidtagit sådana åtgärder som krävs för att förmedling ska kunna ske men att brottet endast på grund av tillfälliga omständigheter inte fullbordas. Det kan t.ex. bestå i att lämna in begäran om överföring av pengar eller andra tillgångar eller att den som ska ta

emot tillgångarna vidtagit de åtgärder som krävs för att pengarna ska kunna mottas, t.ex. anvisat särskilda konton dit pengarna ska skickas.

12 § Om någon har begått ett brott enligt annan lag ska det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas om brottet har begåtts med uppsåt att främja brott som avses i någon av 4–10 §§.

Paragrafen innehåller en straffskärpningsgrund. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 5 § lagen om straff för terroristbrott. Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

Av bestämmelsen framgår att om någon har begått ett brott enligt annan lag ska det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas om brottet begåtts med uppsåt att främja brott som avses i någon av 4–10 §§, dvs. terroristbrott och övriga brott med anknytning till terrorism. Vad som gäller för varje särskild brottstyp kan framgå direkt av straffbestämmelsen men också av lagens förarbeten eller av rättspraxis. Bestämmelsen i 29 kap. 2 § brottsbalken innehåller därutöver en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som ska beaktas i försvårande riktning vid bedömning av straffvärdet.

Uttrycket *uppsåt att främja* har samma betydelse här som det har i bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken. Likgiltighetsuppsåt att främja t.ex. terroristbrott är således tillräckligt och det behöver inte vara fråga om ett visst bestämt terroristbrott utan det räcker med uppsåt till att ett terroristbrott förr eller senare ska komma till utförande.

I vissa fall kan ett brott enligt denna paragraf även uppfylla rekvisiten för t.ex. medverkan till terroristbrott. Om det i sådana fall finns skäl att döma för brotten i kumulation bör i allmänhet den omständigheten att gärningen främjat ett terroristbrott kunna beaktas i tillräcklig utsträckning vid straffmätningen av terroristbrottet. Det blir då inte aktuellt att tillämpa paragrafens straffskärpningsregel.

Förverkande

13 § Om det inte är uppenbart oskäligt, ska följande egendom förklaras förverkad:

1. pengar eller annan egendom som har varit föremål för finansiering av terrorism eller försök till sådant brott,
 2. utbyte av brott enligt denna lag, och
 3. vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott om mottagandet utgör brott enligt denna lag.
- I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

I 36 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske. Förverkande enligt första stycket 1 får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen vid brottet tillhörde någon annan.

I paragrafen ges särskilda bestämmelser om förverkande. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 7 § finansieringslagen och 6 § lagen om straff för terroristbrott. Övervägandena finns i avsnitt 7.12.

Bestämmelsen i *första stycket första punkten* innebär att förverkande ska ske av egendom som har varit föremål för finansiering av terrorism enligt 6 § eller försök till sådant brott enligt 11 §. Den egendom som är föremål för finansieringsbrott är inte utbyte av det brottet. Förverkande vid försök till finansieringsbrott kan röra sig om fall där egendomen har avskilts i syfte att överlämnas till annan men där brottet inte kommit till fullbordan. Det kan t.ex. bestå i att begäran om betalningsöverföring på visst belopp lämnats in till ett finansiellt institut men där brottsplanen avslöjas innan överföring hinner ske. Ett annat exempel är att en person påträffas med egendomen i sin besittning och det kan visas att vederbörande vidtagit sådana åtgärder att försökspunkten passerats.

Av *andra och tredje punkten* framgår att utbyte av brott enligt lagen kan förverkas samt även sådant som någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott om mottagandet utgör brott enligt lagen. Punkterna är utformade i överensstämmelse med och har samma tillämpningsområde som 36 kap. 1 § brottsbalken. Med utbyte av brott förstås detsamma som i 36 kap. 1 c § brottsbalken.

Av *andra stycket* följer att såväl sak- som värdeförverkande kan komma i fråga. Värdeförverkande kan bli aktuellt när egendomen inte längre finns kvar eller när det är svårt att utreda om den finns i behåll. När det gäller beräkningen av vilket belopp som ska förverkas

bör utgångspunkten vara densamma som vid förverkande i allmänhet (se framför allt prop. 1968:79 s. 60 och prop. 2004/05:135 s. 80 f. och 90 f.).

Genom hänvisningen i *tredje stycket* klargörs att brottsbalkens regler om hos vem förverkande får ske är tillämpliga på förverkande enligt paragrafen med den skillnaden att förverkande med stöd av *första stycket första punkten* får ske hos gärningsmannen eller någon annan som medverkat till brottet, även om egendomen vid brottet tillhörde någon annan. Förverkande får därmed ske hos en den som gjort sig skyldig till finansiering av terrorism med annans egendom.

Förverkande ska ske om det inte är uppenbart oskäligt. Presumtionen är alltså att förverkande ska ske men får underlåtas om det föreligger starka skäl som talar mot ett förverkande. I det enskilda fallet kan sådana skäl föreligga om egendomens ägare vid förverkande enligt *första stycket första punkten* varit ovetande om användandet av densamma.

14 § Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl. Detsamma gäller egendom

1. som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådant brott, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling, samt

2. som någon på annat sätt har tagit befattning med på ett sätt som utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

I 36 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske.

Paragrafen innehåller särskilda regler för vad som ska gälla i fråga om förverkande av dels egendom som använts som hjälpmedel eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt lagen, dels egendom som någon annars tagit befattning med på ett sätt som utgör brott enligt denna lag. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 7 § lagen om straff för terroristbrott. Överväganden finns i avsnitt 7.12.

Beträffande förverkande av egendom som använts som hjälpmedel eller varit avsedd att användas som hjälpmedel är paragrafen utformad i överensstämmelse med och har samma tillämpningsområde som 36 kap. 2 § första stycket brottsbalken.

Som exempel på egendom som kan förverkas enligt *första stycket andra punkten* kan nämnas vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel som någon tagit befattning med för en terroristorganisation enligt 5 §.

Av *andra stycket* följer att såväl sak- som värdeförverkande kan komma i fråga. Se kommentaren till 13 §.

Genom hänvisningen i *tredje stycket* klargörs att brottsbalkens regler om hos vem förverkande får ske är tillämpliga på förverkande enligt paragrafen.

Penningbeslag

15 § Egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet som skäligen kan antas vara föremål för finansiering av terrorism, eller försök till sådant brott, får tas i beslag (penningbeslag). I stället för egendomen får motsvarande värde tas i beslag.

Penningbeslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om penningbeslag. Bestämmelsen motsvarar tidigare 8 § finansieringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.13.

Första stycket ger besked om att penningbeslag får ske av en viss typ av egendom som misstänks vara föremål för finansiering av terrorism enligt 6 §, eller försök till sådant brott enligt 11 §. Det gäller egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet. Med pengar avses här kontanter i form av sedlar och mynt liksom elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Med fordran eller annan rättighet avses i detta sammanhang sådant som kontobehållningar, aktiedepåer eller liknande som kan finnas hos t.ex. en bank eller annan verksamhetsutövare enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen).

Penningbeslag utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel och en första förutsättning är, på samma sätt som när det gäller beslag enligt rättegångsbalken, att förundersökning pågår eller inleds (jfr 23 kap. 16 § första stycket rättegångsbalken). För att penningbeslag ska få beslutas måste det skäligen kunna antas att egendomen är föremål

för brott enligt 6 § eller försök till sådant brott enligt 11 §. Misstanken ska alltså kunna knytas till egendomen. Misstanken kan t.ex. ha uppstått på grund av en eller flera rapporter om misstänkta transaktioner enligt 4 kap. 3 § penningtvättslagen och penningbeslaget kan, men måste inte, ha föregåtts av att egendomen varit belagd med dispositionsförbud enligt 4 kap. 11 § penningtvättslagen. Däremot finns det inte något krav på att det ska finnas en misstänkt person identifierad eller att egendomen ska ägas eller innehas av en sådan person.

Av *andra stycket* framgår att en proportionalitetsbedömning ska göras. Bestämmelsen är utformad på samma sätt som motsvarande regler när det gäller tvångsmedlen i rättegångsbalken. Egendom får således tas i penningbeslag endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Vid denna bedömning bör hänsyn tas till omständigheter som egendomens värde, hur stark misstanken om penningtvätt är, hur stor risken är för att egendomen undanskaffas om beslut inte fattas och vilken skada penningbeslaget skulle kunna förorsaka egendomens ägare eller den som förfogar över egendomen. Endast om åtgärden står i proportion till de motstående intressena får den beslutas.

16 § Undersökningsledaren eller åklagaren beslutar om penningbeslag. Penningbeslag får avse endast sådan egendom som finns tillgänglig.

Avser penningbeslaget en fordran eller annan rättighet, ska gäldenären eller annan förpliktad meddelas förbud att fullgöra sin förpliktelse till någon annan än Polismyndigheten.

För penningbeslag gäller i övrigt bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

I paragrafen finns närmare regler om penningbeslag. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 § finansieringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.13.

Av *första stycket* framgår vem som får besluta om penningbeslag, nämligen åklagaren eller den som är förundersökningsledare. Sådant beslut kommer normalt att fattas av åklagare. Vidare framgår att penningbeslag får avse endast egendom som finns tillgänglig. Med detta avses att egendomen ska vara identifierad och tillgänglig för beslag hos t.ex. en sådan verksamhetsutövare som avses i penningtvättslagen. Bestämmelsen ger alltså inte någon befogenhet att söka efter egendom

som skulle kunna tas i penningbeslag eller att besluta om penningbeslag av egendom som inte är, men kan komma att bli, tillgänglig för beslag. Sådan egendom som avses i lagen kan, i form av pengar eller ett penningvärde som är föremål för en transaktion eller ett kontotillgodohavande, finnas hos en verksamhetsutövare som avses i penningtvättslagen. Eftersom penningbeslag sannolikt kommer att aktualiseras framför allt i samband med ett dispositionsförbud kommer det i de flesta fall att röra sig om egendom som finns hos en verksamhetsutövare. Samtidigt kan det inte uteslutas att penningbeslag kan bli aktuellt även då egendomen finns hos någon som inte omfattas av penningtvättslagen.

Av *andra stycket* framgår att om penningbeslaget avser en fordran eller annan rättighet, t.ex. ett banktillgodohavande eller värdepapper på ett värdepapperskonto, ska gäldenären förbjudas att fullgöra sin förpliktelse till någon annan än Rikspolisstyrelsen. Den som medvetet bryter mot ett sådant förbud kan, i likhet med vad som gäller den som bryter mot ett förbud enligt rättegångsbalken, komma att straffas enligt 17 kap. 13 § brottsbalken.

Av *tredje stycket* följer att rättegångsbalkens regler om beslag gäller i tillämpliga delar. Genom hänvisningen klargörs att reglerna i 27 kap. rättegångsbalken är tillämpliga i den mån avvikande regler inte finns i lagen.

13.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. Om tillämpligheten av svensk lag

3 § För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på ett svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på ett sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4. om brottet förövats mot Sverige, en svensk kommun eller annan menighet eller en svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och förövats mot en svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot en utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som består i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, *brott enligt terroristbrottslagen (2021:000) eller brott enligt annan lag som begås med sådant uppsåt som avses i 12 § terroristbrottslagen*, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

I paragrafen regleras behörighet för svensk domstol att även i andra fall än som avses i 2 kap. 2 § döma för brott som begåtts utomlands. Punkt 6 ändras genom att brott enligt terroristbrottslagen samt brott enligt annan lag som begås med sådant uppsåt som avses i 12 § terroristbrottslagen läggs till. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Innebörden av ändringen är att brott enligt terroristbrottslagen ska kunna lagföras i svensk domstol, oavsett var brottet begås eller av vem (universell jurisdiktion). Samtliga brott enligt lagen avses. Således innefattas även t.ex. försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra dessa brott. Detsamma gäller gärningar som avses i 12 § samma lag, dvs. brott som begåtts med uppsåt att främja brott enligt terroristbrottslagen.

I 5 § finns bestämmelser om åtalsförordnande.

I 19 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om forum i brottmål. För brott som begåtts utomlands kan regeringen enligt 2 § för visst fall förordna vid vilken domstol åtal ska väckas. I annat fall väcks åtal i den domstol där den misstänkte ska svara i tvistemål i allmänhet, där personen gripits eller annars uppehåller sig.

35 kap. Om bortfallande av påföljd

2 § Bestämmelserna i detta kapitel om bortfallande av påföljd gäller inte för

1. mord eller dråp enligt 3 kap. 1 eller 2 §,
2. folkmord, brott mot mänskligheten eller grov krigsförbrytelse enligt 1, 2 eller 11 § lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser,
3. terroristbrott enligt 4 § första stycket terroristbrottslagen (2021:000), eller
4. försök till dessa brott.

Har någon begått brott som avses i första stycket innan han eller hon fyllt tjuogoett år, gäller dock bestämmelserna om bortfallande av påföljd i detta kapitel.

I paragrafen undantas vissa uppräknade brott från preskription. Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.2, innebär att hänvisningen till bestämmelserna om terroristbrott enligt 3 § 1 eller 2 jämförd med 2 § lagen om straff för terroristbrott ersätts med en hänvisning till bestämmelsen om terroristbrott i 4 § första stycket terroristbrottslagen. Terroristbrott som är att betrakta som mindre grovt omfattas inte.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
2. Bestämmelsen i 35 kap. 2 § första stycket i den nya lydelsen tillämpas även på brott som har begåtts före ikraftträdandet, om inte möjligheten att döma till påföljd har bortfallit dessförinnan enligt äldre bestämmelser.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2021.

Av övergångsbestämmelsen i *punkt 2* framgår att 35 kap. 2 § första stycket ska tillämpas även på brott som har begåtts före ikraftträdandet, om inte möjligheten att döma till påföljd har bortfallit dessförinnan enligt äldre bestämmelser. De nya bestämmelserna om avskaffad preskription ges alltså retroaktiv verkan förutsatt att de inte är preskriberade vid lagens ikraftträdande. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 12.

13.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. Om beslag och hemliga tvångsmedel

2 § En skriftlig handling får inte tas i beslag om

1. den kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § inte får höras som vittne om, och

2. handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.

Ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, får tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående endast vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

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

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

7. terroristbrott, *samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism eller resa i terrorismsyfte enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2021:000)*, eller

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 2–7, om en sådan gärning är belagd med straff.

Ett beslut enligt andra stycket 2–8 får meddelas endast av rätten eller åklagaren.

Om åklagaren har beslutat om beslag enligt tredje stycket, ska han eller hon utan dröjsmål anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för beslag av vissa typer av skriftliga handlingar samt meddelanden mellan den misstänkte och dennes närstående. Bestämmelserna om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (27 kap, 18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (27 kap. 19 §) och hemlig kameraövervakning (27 kap. 20 a §) innehåller hänvisningar till de i *andra stycket* uppräknade brotten. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Ändringen har föranletts av att finansieringslagen, lagen om straff för terroristbrott och rekryteringslagen har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

33 § Om det gäller sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §, 18 kap. 1, 2 eller 3 § eller 35 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter som avses i 32 §, ska en underrättelse enligt 31 § skjutas upp till dess att sekretess inte längre gäller.

Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att förundersökningen avslutades, behöver underrättelsen inte lämnas.

En underrättelse enligt 31 § ska inte lämnas, om förundersökningen angår

1. brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

2. brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 18 kap. 1, 3, 5 eller 6 § eller 19 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 10 a, 10 b, 12 eller 13 § brottsbalken,

4. brott som avses i 3 eller 4 kap. brottsbalken, om brottet är av det slag som anges i 18 kap. 2 § eller 19 kap. 11 § samma balk,

5. brott som avses i 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

6. brott som avses i 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2021:000), eller

7. försök, förberedelse eller stämpling till brott som anges i 1–6 eller underlåtenhet att avslöja sådant brott, om gärningen är belagd med straff.

Paragrafen reglerar i vilka fall en underrättelse enligt 31 §, som innehåller bestämmelser om underrättelse när ett hemligt tvångsmedel har använts, får skjutas upp eller underlåtas. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Ändringen har föranletts av att finansieringslagen, lagen om straff för terroristbrott och rekryteringslagen har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

1 § En utlänning får utvisas ur landet enligt denna lag, om det

1. är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 4 § *terroristbrottslagen* (2021:000) eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Paragrafen anger i vilka fall en utlänning kan utvisas enligt lagen.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, har föranletts av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts med en ny terroristbrottslag.

19 § Utlänningen får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 4 § *terroristbrottslagen* (2021:000). Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och fotografera honom eller henne.

Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten beslutar om åtgärder enligt första stycket. I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Paragrafen föreskriver att en utlänning under vissa förutsättningar får underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, har föranletts av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

8 § Vid slutet rättspsykiatrisk vård enligt denna lag gäller, om inte annat anges i 8 a §, i tillämpliga delar bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

I fråga om den som är anhållen, häktad eller intagen i eller ska förpassas till kriminalvårdsanstalt får Kriminalvården i särskilda fall, om det behövs från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, att ta emot besök eller att stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation. I fråga om den som är intagen i eller ska förpassas till ett särskilt ungdomshem till följd av en dom på slutet ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken får Statens institutionsstyrelse fatta motsvarande beslut. Försändelser som avses i 3 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) från den som är häktad eller anhållen, försändelser som avses i 7 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) från den som är intagen liksom brev som avses i 19 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock alltid vidarebefordras utan föregående granskning.

I fråga om den som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller som är intagen i kriminalvårdsanstalt får regeringen i särskilda fall, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att denne under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till terroristbrott enligt 4 § *terroristbrottslagen* (2021:000), besluta om särskilda inskränkningar i rätten att ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök eller stå i förbindelse med utomstående genom elektronisk kommunikation.

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om kontakt med omvärlden för den som är intagen i anstalt eller häkte och föremål för rättspsykiatrisk vård.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, har föranletts av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor

5 § Om en användare sänder in ett meddelande till en elektronisk anslagstavla ska den som tillhandahåller tjänsten ta bort meddelandet från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelandet, om

1. meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna om

- a) olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken,
- b) olaga integritetsintrång i 4 kap. 6 c § brottsbalken,
- c) uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken,
- d) hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken,
- e) barnpornografibrott i 16 kap. 10 a § brottsbalken,
- f) olaga våldsskildring i 16 kap. 10 c § brottsbalken, eller
- g) offentlig uppmaning till terrorism i 7 § terroristbrottslagen (2021:000),

eller

2. det är uppenbart att användaren har gjort intrång i upphovsrätt eller i rättighet som skyddas genom föreskrift i 5 kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk genom att sända in meddelandet.

För att kunna fullgöra sin skyldighet enligt första stycket har den som tillhandahåller tjänsten rätt att ta del av meddelanden som förekommer i tjänsten.

Skyldigheten enligt första stycket och rätten enligt andra stycket gäller också den som på tillhandahållarens uppdrag har uppsikt över tjänsten.

Paragrafen reglerar den skyldighet som finns för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla att ta bort vissa meddelanden med brottsligt innehåll som sänds in till tjänsten.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.3, har föranletts av att rekryteringslagen har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

7 § Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Första stycket tillämpas inte, om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt brottsbalken, lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk eller *terroristbrottslagen* (2021:000).

Brott enligt första stycket får i de fall meddelandets innehåll är sådant som avses i bestämmelsen i 4 kap. 6 c § brottsbalken om olaga integritetsintrång åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Paragrafen reglerar bl.a. straffansvar för den som bryter mot skyldigheten i 5 § att ta bort vissa meddelanden.

Ändringen i, som behandlas i avsnitt 10.3, har föranletts av att rekryteringslagen har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige

4 kap. Inledande av verksamheten m.m.

5 § En försäkringsgivare från tredje land ska beviljas koncession och dess företrädare ska godkännas, om ansökan uppfyller de krav som ställs i 4 § och

1. den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven i denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten,

2. den som kommer att ha ett sådant kvalificerat innehav i en försäkringsgivare som avses i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551) bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en försäkringsgivare, och

3. den som avses vara företrädare för försäkringsgivaren eller, i de fall där företrädaren är en juridisk person, vara dess ombud har tillräckliga insikter och erfarenheter för att delta i ledningen hos en försäkringsgivare och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.

Vid bedömningen enligt första stycket 2 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att försäkringsgivarens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Koncession får inte vägras av det skälet att det inte behövs någon ytterligare försäkringsgivare.

Koncession beviljas tills vidare eller, om det finns särskilda omständigheter, för bestämd tid, högst tio år, och därutöver till det löpande räkenskapsårets slut.

Koncession ska meddelas i enlighet med den indelning som anges i 2 kap. 11 och 12 §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043).

I paragrafen finns bestämmelser om prövningen av försäkringsgivare från tredje land och kvalificerade ägare inför beslutet om koncession.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet.

I 19–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket samt vid terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2021:000) som begås genom smuggling eller grov smuggling enligt 3 eller 5 §. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen eller terroristbrottslagen.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, tullagen (2016:253) samt lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.

Bestämmelserna i 19–22, 25 a och 26 §§ samt 27 § första och tredje styckena, när det gäller kroppsvisitation, och bestämmelserna i 32 § gäller också vid brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklaration enligt 26 kap. 8 § 2 eller 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Paragrafen behandlar lagens tillämpningsområde och befogenheter för Tullverket och Kustbevakningen för att förhindra, beivra och utreda brott.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, har föranletts av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder

2 kap. Allmänna bestämmelser för fondbolag m.m.

2 § Vid bedömningen enligt 1 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget är ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om bolaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

Om förvaringsinstitutet är en i Sverige etablerad filial till ett kreditinstitut med säte i ett annat land inom EES, får Finansinspektionen som ett villkor för tillståndet föreskriva att de tillgångar som ingår i en värdepappersfond ska förvaras här i landet. Detta gäller dock inte om tillgångarna ska förvaras hos ett utländskt förvaringsinstitut enligt 3 kap. 2 § tredje stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

11 kap. Särskilt om prövningen av ägares lämplighet

3 § Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett fondbolag och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i fondbolaget.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för fondbolaget eller vara verkställande direktör i detta bolag eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett fondbolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift,

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, och

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om förvärvaren är ett blandat finansiellt holdingföretag, ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan fondbolaget och någon annan, ska tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

I paragrafen finns bestämmelser om tillstånd till vissa förvärv.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

7 § Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier vid stämman inte får företräda fler aktier än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet,

2. om ägaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om ägaren är ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier, får innehavaren inte företräda aktierna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

I paragrafen finns bestämmelser om förbud mot att företräda aktier vid stämman i vissa fall.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

3 kap. Tillståndspliktig bank- och finansieringsrörelse

2 § Ett svenskt företag ska ges tillstånd att drivabankrörelse eller finansieringsrörelse, om

1. bolagsordningen, stadgarna eller reglementet stämmer överens med denna lag och andra författningar och i övrigt innehåller de särskilda bestämmelser som behövs med hänsyn till omfattningen och arten av den planerade verksamheten,

2. det finns skäl att anta att den planerade rörelsen kommer att drivas enligt bestämmelserna i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

3. den som har eller kan förväntas komma att få ett kvalificerat innehav i företaget bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut,

4. den som ska ingå i styrelsen för företaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift, och

5. styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda företaget.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att kreditinstitutets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i företaget är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag, ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringarna som behandlas i avsnitt 10.5, har föränletts dels av att det införts en ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2016/17:173), dels av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

14 kap. Särskilt om prövningen av ägares lämplighet

2 § Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hän-

syn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i kreditinstitutet.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för kreditinstitutet eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift samt om styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda institutet,

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att kreditinstitutets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar institutets verksamhet, och

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om förvärvaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan kreditinstitutet och någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av institutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånd till vissa förvärv.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

6 § Finansinspektionen får besluta att den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett kreditinstitut vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om innehavaren motverkar eller kan antas komma att motverka att kreditinstitutets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar institutets verksamhet,

2. om innehavaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om innehavaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

I paragrafen finns bestämmelser om förbud mot att företräda aktier vid stämman i vissa fall.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.11 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

8 kap. Avvisning och utvisning

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om avvisning och utvisning.

Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap.

Bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet enligt *terroristbrottslagen (2021:000)* finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Paragrafen innehåller upplysningsbestämmelser.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, har föranletts av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

1 § I denna lag finns bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid terrorismbekämpning i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får begära sådant stöd om

1. stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra *terroristbrott* enligt 4 § *terroristbrottslagen (2021:000) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott,*

2. ingripandet kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till, och

3. regeringen har lämnat sitt medgivande.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samråda med varandra innan regeringens medgivande begärs.

Regeringens medgivande behövs inte i sådana brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska i ett sådant fall omedelbart underrätta regeringen om att stöd har begärts. Den myndighet som begärt stödet ska även underrätta den andra myndigheten om detta. Regeringen ska pröva om beslutet att begära stöd ska undanröjas eller bestå.

I paragrafen finns bestämmelser som ger Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen möjlighet att i vissa fall begära stöd av Försvarsmakten för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot terroristbrott.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, har föranletts av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst

1 kap. Allmänna bestämmelser

10 § Uppgifter om en person får behandlas för de ändamål som anges i 9 § endast om

1. uppgifterna ger grundad anledning att anta att personen har utövat eller kan komma att utöva verksamhet som innefattar brott som kan hota rikets säkerhet eller terroristbrott enligt 4 § *terroristbrottslagen* (2021:000) eller motsvarande brottslighet enligt tidigare lagstiftning,

2. uppgifterna ger grundad anledning att anta att personen har utövat eller kan komma att utöva underrättelseverksamhet riktad mot Försvarensmakten och dess säkerhetsintressen,

3. uppgifterna ger grundad anledning att anta att personen utövar annan säkerhetshotande verksamhet än som avses i 1 och som innefattar brott eller åsidosättande av åligganden i anställning hos Försvarensmakten, och det finns särskilda skäl till att uppgifterna ska behandlas,

4. personen har lämnat uppgifter om säkerhetshotande verksamhet och personuppgifterna är nödvändiga för att bedöma personens trovärdighet, eller

5. uppgifterna avser information som har framkommit i samband med att en person har genomgått registerkontroll eller särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Uppgifter om en person ska föras med upplysning om på vilken av de i första stycket angivna grunderna uppgiften behandlas. Om behandlingen av en personuppgift föranleds av något annat än antagande om att personen har utövat eller kommer att utöva brottslig verksamhet ska det särskilt anges att personen inte är misstänkt för brottslig verksamhet, om det inte på annat sätt klart framgår att sådan misstanke inte finns. Uppgifter om en person som inte heller kan antas ha utövat eller komma att utöva annan säkerhetshotande verksamhet ska föras med en särskild upplysning om detta, om det inte på annat sätt klart framgår att sådant antagande inte finns.

Uppgifter om en person som avses i första stycket 1–3 ska föras med en upplysning om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall uppgifter om personer får behandlas av Försvarens militära säkerhetstjänst.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, har föranletts av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

3 kap. Tillstånd för svenska företag

2 § Vid bedömningen enligt 1 § första stycket 4 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att värdepappersbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om bolaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av värdepappersbolaget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringarna som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts dels av att det införts en ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2016/17:173), dels av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

12 kap. Tillstånd att driva en reglerad marknad

3 § Vid bedömningen enligt 2 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att börsens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 5 § 6 lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

I paragrafen finns bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringarna, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts dels av att det införts en ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2016/17:173), dels av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

19 kap. Tillstånd för clearingverksamhet

4 § Vid bedömningen enligt 3 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att clearingorganisationens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

I paragrafen finns bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringarna, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts dels av att det införts en ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2016/17:173), dels av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

24 kap. Särskilt om prövningen av ägares lämplighet

3 § Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett värdepappersbolag, en börs eller en clearingorganisation och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen eller vara verkställande direktör i detta företag, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett värdepappersbolag, en börs eller en clearingorganisation och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift samt om styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda företaget,

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att värdepappersbolagets, börsens eller clearingorganisationens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, och

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om det är fråga om ett värdepappersbolag och förvärvaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet av aktier i ett värdepappersbolag skulle leda till nära förbindelser mellan bolaget och någon annan, ska tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånd till vissa förvärv.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

7 § Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att värdepappersbolagets, börsens eller clearingorganisationens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagens verksamhet,

2. om ägaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om ägaren, när det är fråga om ett värdepappersbolag, är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

I paragrafen finns bestämmelser om förbud mot att företräda aktier vid stämman i vissa fall.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, har föranletts av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

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

1 § Tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första och andra styckena rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. 20 a § första stycket rättegångsbalken får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

2. mordbrand, grovt mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

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

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig 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 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten kommer att utövas på uppdrag av eller understödjas av en främmande makt eller av någon som kommer att agera för en främmande makts räkning,

6. terroristbrott, *samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism eller utbildning för terrorism enligt 4 § eller 5 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § andra stycket, 8 § andra stycket eller 9 § andra stycket terroristbrottslagen (2021:000)*, eller

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

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

Paragrafen anger de typer av brottslig verksamhet vid vilka det enligt lagen ska vara tillåtet att använda vissa tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 9, föranleds av att finansieringslagen, lagen om straff för terroristbrott och rekryteringslagen har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.16 Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot

1. sabotage,
2. terroristbrott enligt 4 § *terroristbrottslagen* (2021:000),
3. spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och
4. grovt rån.

Paragrafen beskriver lagens innehåll och innehåller en uppräkningslista över vissa skyddsändamål.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, föranleds av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.17 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

7 kap. Besök och andra kontakter

11 § Regeringen får när det gäller en viss intagen besluta om undantag från bestämmelserna i detta kapitel, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till terroristbrott enligt 4 § *terroristbrottslagen* (2021:000).

I paragrafen anges att regeringen får besluta om undantag i fråga om en intagens kontakter med omvärlden.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, föranleds av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13 kap. Beslut

6 § Regeringen får när det gäller en viss intagen besluta att ett ärende om vistelse utanför anstalt ska överlämnas till regeringens prövning, om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller risken för att den intagne under verkställigheten medverkar till terroristbrott enligt 4 § *terroristbrottslagen* (2021:000).

Paragrafen innebär att regeringen i vissa fall får besluta att ett ärende om vistelse utanför anstalt i fråga om en viss intagen ska prövas av regeringen.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, föranleds av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

2 kap. Tillståndsplikt för tillhandahållande av betaltjänster

7 § Vid bedömningen enligt 3 § första stycket 4 och 6 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att betaltjänstverksamheten drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd enligt 1 § ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, föranleds av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.19 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

15 kap. Lämplighetsprövning av ägare i försäkringsaktiebolag

5 § Vid bedömningen enligt 4 § ska följande beaktas:

1. förvärvarens anseende och kapitalstyrka,
2. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för försäkringsaktiebolaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett försäkringsaktiebolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift,
3. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att försäkringsaktiebolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, och
4. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för
 - a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller
 - b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, föranleds av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

14 § Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier vid stämman inte får företräda fler aktier än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att försäkringsaktiebolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet,
2. om ägaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,
3. om ägaren är ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 9 kap. 10 § denna lag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller
4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 eller 2 §, får Finansinspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda aktierna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier, får innehavaren inte företräda aktierna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

I paragrafen finns bestämmelser om förbud mot att företräda aktier vid stämman i vissa fall.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, föranleds av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.20 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

2 kap. Tillståndsplikt, förutsättningar för tillstånd och undantag från tillståndsplikt

7 § Vid bedömningen enligt 3 § 3 och 6 § första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att verksamheten med utgivning av elektroniska pengar drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

2. Innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd enligt 1 § ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, föranleds av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

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

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

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

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

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

5. 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,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att den brottsliga verksamheten utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning,

7. *samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism eller utbildning för terrorism enligt 5 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § andra stycket, 8 § andra stycket eller 9 § andra stycket terroristbrottslagen (2021:000),*

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

Uppgifter får bara hämtas in om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

I paragrafen anges vilka brott som ska innefattas av en brottslig verksamhet för att den ska aktualisera en tillämpning av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Ändringen har föranletts av att finansieringslagen och rekryteringslagen har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

7 § Vid bedömningen enligt 6 § 3 av om en innehavare är lämplig ska innehavarens anseende beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att företagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt som avses i 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.5, föranleds av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer

14 § I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 12 § första stycket eller enligt 13 § döms det inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller *terroristbrottslagen (2021:000)*.

Av paragrafens andra stycke framgår att 12 § första stycket och 13 § är subsidiära i förhållande till viss annan lagstiftning.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, föranleds av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.24 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)

5 kap. Överträdelser och sanktioner

3 § Ansvar för tullförseelse ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling *eller terroristbrottslagen (2021:000)*.

Av paragrafen framgår att straffbestämmelserna i 2 § är subsidiära i förhållande till viss annan lagstiftning.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, föranleds av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.25 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

2 kap. Förutsättningar för kreditgivare att driva verksamhet med bostadskrediter

3 § Vid bedömningen enligt 2 § första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska innehavarens anseende beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att företagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) *finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2021:000) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.*

I paragrafen finns bestämmelser om lämplighetsprövning.

Ändringarna, som behandlas i avsnitt 10.5, föranleds dels av att det införts en ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2016/17:173), dels av att finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

13.26 Förslaget till lag om ändring lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

1 kap. Tillämpningsområde och definitioner

7 § Med finansiering av terrorism avses i denna lag insamling, *mottagande eller tillhandahållande* av pengar eller annan egendom *med avsikt* att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå *eller på annat sätt medverka till sådan brottslighet som avses i någon av 2, 4, 5 eller 7–10 §§ terroristbrottslagen (2021:000)*,

2. av *en sådan terroristorganisation som avses i 3 § terroristbrottslagen, eller*

3. *av en person som begår sådan brottslighet som avses i 2 eller 4 § terroristbrottslagen eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.*

Paragrafen definierar vad som avses med finansiering av terrorism vid tillämpning av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Definitionen är ändrad i syfte att överensstamma med det straffbara området för finansiering av terrorism i den nya terroristbrottslagen.

13.27 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

4 kap. Operativt samarbete enligt Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet

6 § Bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet får begäras om det är lämpligt och för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra *terroristbrott* enligt 4 § *terroristbrottslagen (2021:000) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.*

Paragrafen behandlar krav för att bistånd enligt Atlasrådsbeslutet ska få begäras.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.6, har föranletts av att lagen om straff för terroristbrott har upphävts och ersatts av en ny terroristbrottslag.

Kommittédirektiv 2017:14

En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Sammanfattning

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

Nuvarande reglering

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

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

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

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

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

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

Behovet av en översyn

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

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

Att det finns ett behov av en översyn har också påtalats av remissinstanser i tidigare lagstiftningsärenden. Redan vid införandet av rekryteringslagen uttalades i propositionen att det vore önskvärt att samla straffrättslig lagstiftning som anknyter till terrorism i ett mer överskådligt regelverk (prop. 2009/10:78 s. 52 f.). Frågan har även behandlats av regeringen i propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte där det uttalades att det finns behov av att ta ett samlat grepp om lagstiftningen och att regeringen därför

avser att se över den straffrättsliga regleringen för att bekämpa terrorism (prop. 2015/16:78 s. 20).

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

Uppdraget

Övergripande uppdrag

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

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

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. yttrandefriheten och den personliga integriteten, ska noga beaktas och de förslag som lämnas ska vara förenliga med svensk grundlag samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

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

Särskilt allvarlig brottslighet

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

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

Utredaren ska därför

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

Straffskalornas utformning

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Kvalifikationsgrunder vid grova brott

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

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

Utredaren ska därför

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

Undantag från straffansvar

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

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

Utredaren ska därför

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

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

Lagstiftningen kring terrorism är ytterst avsedd att motverka allvarliga angrepp mot grundläggande principer om en fungerande rättsstat och demokrati. När terroristbrottslagen infördes uttalades att olika handlingar som begås t.ex. av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införande av ett demokratiskt samhällsskick inte ska betraktas som terroristbrott (prop. 2002/03:38 s. 61). Något behov av att låta sådana grundläggande förutsättningar för terroristbrottets tillämpning komma till direkt uttryck i lagtext bedömdes inte finnas. Sedan dess har straffansvaret för terrorismrelaterad brottslighet utvidgats, t.ex. genom införandet av rekryteringslagen och ett särskilt straffansvar för finansiering av en sammanslutning av personer som begår terroristbrott. Det kan därför finnas skäl att på nytt analysera behovet av liksom förutsättningarna, t.ex. enligt Sveriges internationella åtaganden, för att klargöra vissa grundläggande förutsättningar för straffbestämmelesernas tillämpning, innefattande hänsynen till intresset av en fri åsiktsbildning och respekten för yttrandefriheten.

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

Utredaren ska mot denna bakgrund

- analysera och ta ställning till om vissa grundläggande förutsättningar för tillämpningen av de brott som i dag omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism bör komma till tydligare uttryck i lagstiftningen, t.ex. i förhållande till den internationella humanitära rätten.

Domsrätt

När terroristbrottslagen infördes tillskapades i 2 kap. brottsbalken en oinskränkt domsrätt för terroristbrott, försök till sådant brott och brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott enligt 5 § terroristbrottslagen. I rekryteringslagen (9 §) och finansieringslagen (6 §) infördes särskilda domsrättsregler som utformades enbart med syftet att uppfylla konventionernas och rambeslutets krav (prop. 2001/02:149 s. 48 f. och prop. 2009/10:78 s. 50 f.). Detta har fått till konsekvens att det finns skillnader mellan lagarna som inte verkar vara sakligt motiverade. Exempelvis grundar sig domsrätten beträffande utlänningar för brott mot rekryteringslagen på hemvist i Sverige medan motsvarande domsrätt för brott mot finansierings-

lagen grundar sig på om utlänningen befinner sig i Sverige. Vidare torde bestämmelserna i 9 § andra stycket rekryteringslagen och 6 § första stycket finansieringslagen få till följd att något krav på dubbel straffbarhet inte kan uppställas beträffande sådana fall av förberedelse och stämpling till terroristbrott som också innefattar brott mot nämnda lagar medan ett sådant krav finns beträffande andra fall av förberedelse och stämpling till terroristbrott. Även i övrigt finns ett behov av att se över bestämmelserna om domsrätt med ambitionen att åstadkomma en enhetlig och ändamålsenlig reglering.

Utredaren ska därför

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

Utformningen av lagstiftningen

Utredarens övergripande uppdrag är att göra en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering. Utgångspunkten är att den föreslagna regleringen bör samlas i ett regelverk. När det gäller utformningen av lagstiftningen är flera lösningar tänkbara. Vid införandet av terroristbrottslagen uttalades att övervägande skäl talade för att de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna skulle genomföras i form av en ny lag (prop. 2002/03:38 s. 74). I de övriga nordiska länderna finns den straffrättsliga regleringen om terrorism emellertid i dessa länders motsvarigheter till brottsbalken. Merparten av de gärningar, inklusive de allvarligaste, som kan utgöra terroristbrott är också brott som återfinns i brottsbalken.

Utredaren ska mot denna bakgrund

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

Följändringar i andra författningar

I rättegångsbalkens reglering om beslag och hemliga tvångsmedel finns bestämmelser som är kopplade till den straffrättsliga terrorismlagstiftningen. Även i andra författningar finns det hänvisningar till

denna lagstiftning som kommer att behöva ändras, t.ex. på säkerhetsskydds- och finansmarknadsområdena.

Utredaren ska därför

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

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

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

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

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta de förslag som Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism har lämnat i delbetänkandet SOU 2016:40, liksom de förslag som samma utredning ska lämna den 29 september 2017 med anledning av tilläggsdirektiv (dir. 2016:46 och dir. 2017:2). Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt inom EU och andra internationella forum.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2018:21

Tilläggsdirektiv till Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 mars 2018

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Terroristbrottsutredningen ska utöver vad som framgår av redan beslutade kommittédirektiv (dir. 2017:14) särskilt

- 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, och
- överväga och föreslå förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism, i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå.

Utredningens nuvarande uppdrag

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering som bör samlas i ett regelverk. 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 översynen ingår bl.a. att analysera och ta ställning till behovet av förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism.

Tilläggsuppdraget

Terroristbrottets tillämpningsområde

Terroristhotet mot Sverige och svenska intressen bedöms för närvarande komma främst från våldsbejakande islamistiska aktörer. Individer som reser till konfliktområden för att delta i terrorismrelaterad träning eller strid och sedan återvänder till sina hemländer har sedan länge pekats ut som ett potentiellt allvarligt hot i flera länder. På europeisk nivå har attentat också utförts av höger- och vänsterextremistiska våldsbejakande grupper. Även i Sverige finns det inom dessa grupper anhängare som använder våldsamma metoder som politiskt medel.

Lagstiftningen kring terrorism är ytterst avsedd att motverka allvarliga angrepp mot grundläggande principer om en fungerande rättsstat och demokrati. För att en gärning ska betraktas som terroristbrott krävs enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott att den allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation (det objektiva rekvisitet). Dessutom krävs att avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation (de subjektiva rekvisiten). I de fall allvarlig politiskt eller annan ideologiskt motiverad brottslighet inte anses utgöra terroristbrott kan gärningarna i stället leda till straff för andra brott, t.ex. mord, sabotage eller allmänfarlig ödeläggelse.

Även i en framtida lagstiftning bör endast de för samhället farligaste gärningarna omfattas av terroristbrottets tillämpningsområde (jfr prop. 2002/03:38 s. 58 och 59). Brottet har utformats i nära överensstämmelse med den överenskommelse inom EU som regleringen bygger på och är väl täckande. Hotbilden från terrorismen är emellertid mångfasetterad och kan förändras över tid. Extremistgrupper och enskilda personer inom sådana grupper utmanar och

hotar demokratin, rättsstaten och grundläggande fri- och rättigheter på olika sätt. Målen för angrepp och de ideologiska bevekelsegrunderna bakom dem kan variera. För att långsiktigt kunna möta det hot som finns från terrorismen är det angeläget att de kvalificerande subjektiva rekvisiten i terroristbrottet är ändamålsenligt utformade, t.ex. när det gäller mordbränder eller andra gärningar som riktas mot asylsökande eller personer som har beviljats asyl, hbt-personer, personer med en viss religiös tillhörighet eller någon annan avgränsad personkrets i samhället. I motiven till den nuvarande lagstiftningen anges en etnisk minoritet eller ett visst folkslag som exempel på vad som avses med uttrycket ”en befolkningsgrupp” (samma prop. s. 88). Det finns skäl att överväga om uttrycket är ändamålsenligt eller om det, på ett sätt som inte är motiverat, kan innebära att gärningar som riktas mot en avgränsad personkrets i vissa fall inte kan bedömas som terroristbrott.

Utredningen ska mot denna bakgrund särskilt

- 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 – och vid behov föreslå förändringar i dem.

Skärpta straff

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 lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) är straffskalan fängelse i högst två år. Med undantag för resa (5 b § rekryteringslagen) och finansiering av sådan resa (3 a § finansieringslagen) finns det för brott enligt dessa lagar också en särskild straffskala för grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Ett brotts straffskala ger uttryck för gärningens allvar och förhållandet till andra brottstyper. Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Prin-

ciperna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt.

Straffansvaret för brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen omfattar handlingar som kan medföra en ökad risk för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Lagarna syftar således ytterst till att förhindra att sådan brottslighet begås. Straffskalorna för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning har varit oförändrade sedan införandet av finansieringslagen och rekryteringslagen. Sedan dess har det skett en utveckling där bl.a. rekrytering till terroristorganisationer samt finansiering av och uppmaningar till terrorism har tagit sig andra uttryck. Exempelvis har de internationella nätverken expanderat och användningen av internet ökat. I vissa fall kan t.ex. rekrytering eller finansiering vara av särskild betydelse för möjligheten att bedriva brottslig verksamhet, såsom vid mer organiserad och välplanerad terroristbrottslighet inom ramen för terroristorganisationer som deltar i väpnade konflikter utomlands. Samhället måste tydligt kunna markera allvaret i denna typ av kriminalitet. Sammantaget kan det ifrågasättas om straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism i alla delar speglar brottens allvar. I den överenskommelse om åtgärder mot terrorism som träffades den 7 juni 2017 mellan regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna uttalas också att det för vissa straffbestämmelser finns behov av skärpta straff.

Utredningen ska mot denna bakgrund särskilt

- överväga och föreslå förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå, varvid intresset av att upprätthålla proportionalitet och ekvivalens mellan olika brottstyper ska beaktas.

Utredningens förslag avseende höjd straffnivå behöver inte omfatta samtliga brott i den ovan nämnda lagstiftningen.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2019:1

Tilläggsdirektiv till Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03)

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 (dir. 2017:14) att ge en särskild utredare i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering som bör samlas i ett regelverk. Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 januari 2019.

Den 21 mars 2018 beslutade regeringen tilläggsdirektiv (dir. 2018:21) till utredningen.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 mars 2019.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2019:8

Tilläggsdirektiv till Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 april 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering som bör samlas i ett regelverk (dir. 2017:14). Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 31 januari 2019.

Den 21 mars 2018 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2018:21). Den 31 januari 2019 beslutade regeringen ytterligare tilläggsdirektiv till utredningen som innebar att utredningstiden förlängdes till den 29 mars 2019 (dir. 2019:1).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 juni 2019.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2019:33

Tilläggsdirektiv till Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering som bör samlas i ett regelverk (dir. 2017:14). Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 31 januari 2019.

Den 21 mars 2018 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2018:21). Den 31 januari 2019 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen som innebar att utredningstiden förlängdes till den 29 mars 2019 (dir. 2019:1). Den 4 april 2019 beslutade regeringen ytterligare tilläggsdirektiv till utredningen som innebar att utredningstiden förlängdes till den 28 juni 2019 (dir. 2019:8).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2019.

(Justitiedepartementet)

Konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg

Konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet

Konvention om förebyggande
och bestraffning av brott mot
diplomater och andra internationellt
skyddade personer

Internationell konvention mot tagande av gisslan

Konvention om fysiskt skydd av kärnämne

Protokoll för bekämpande
av våldsbrott på flygplatser
som används för civil luftfart
i internationell trafik

Konvention för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet

Protokoll om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln

Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister

Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism

Internationell konvention för bekämpande av nukleär terrorism

United Nations Security Council Resolution 2178 (2014)

FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)

Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS 196)

Europarådets konvention
om förebyggande
av terrorism (CETS 196)

Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS 217)

Tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 217)

Direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism

FATF Recommendation 5

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]
- Tid för trygghet. [5]
- Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]
- Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

- Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. [10]
- Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. [12]
- Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. [13]
- F-skattesystemet – en översyn. [31]
- Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]
- Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. [36]
- Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. [40]
- Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning i staten. [43]
- En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]
- Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad. [47]
- Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? [48]

Försvarsdepartementet

- Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Infrastrukturdepartementet

- Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

- Skogsbränderna sommaren 2018. [7]
- Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]
- Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]
- Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. [27]
- Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. [32]
- Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]
- En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

- Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. [24]
- Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. [35]
- En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar i AV-direktivet. [39]

Miljö- och energidepartementet

- Biojet för flyget. [11]
- Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]
- Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]
- Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]
- Future chemical risk management.
Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

- Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplanläggning. [9]
- Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]
- Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

- Santiagokonventionen mot organhandel. [1]
- Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]
- Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]
- Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]
- Organbevarande behandling för donation. [26]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]
- God och nära vård. Vård i samverkan. [29]
- Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]
- Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Utbildningsdepartementet

- Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]
- En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]
- För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]
- Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Utrikesdepartementet

- Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]