

Straff för deltagande i en terroristorganisation

Ds 2022:6



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

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

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0360-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0361-4 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Morgan Johansson, gav den 12 april 2021 en utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

Samma dag förordnades chefsrådmannen Mikael Forsgren som utredare och kanslirådet Henrik Engvall som sekreterare.

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

Härmed överlämnas promemorian *Straff för deltagande i en terroristorganisation*.

Uppdraget är nu slutfört.

Umeå i april 2022

Mikael Forsgren

/Henrik Engvall

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:000).....	11
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	17
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	20
2 Uppdraget och genomförandet	23
2.1 Uppdraget.....	23
2.2 Genomförandet.....	24
3 Deltagande i en terroristorganisation och föreningsfrihet	25
3.1 Terrorism och svensk kriminalisering	25
3.1.1 Det straffbara området är vidsträckt	25
3.1.2 Ansvar för deltagande har övervägts i tidigare sammanhang.....	28
3.2 Särskilt straffansvar för deltagande i och samröre med terroristorganisation	30
3.2.1 Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62).....	30

3.2.2	Lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation	34
3.2.3	Samröre med en terroristorganisation	36
3.3	Delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer	38
4	Internationell utblick.....	41
4.1	EU:s terrorismrambeslut och terrorismdirektiv	41
4.2	Norden	44
4.2.1	Danmark	44
4.2.2	Finland	45
4.2.3	Norge	47
4.3	Övriga Europa	49
4.3.1	Tyskland	49
4.3.2	Storbritannien.....	50
4.3.3	Nederländerna.....	51
4.3.4	Frankrike	52
5	Behovet av ett deltagandebrott.....	53
5.1	Terrorismen och de svenska intressena.....	53
5.1.1	Våldsbejakande extremism och terrorism	53
5.1.2	Tre olika former av våldsbejakande extremism	54
5.1.3	Terrorism internationellt och i Sverige.....	57
5.1.4	Aktuell hotbild.....	60
5.2	Behovet av ett deltagandebrott.....	62
5.2.1	En kriminalisering skulle vara effektiv.....	63
5.2.2	Det finns ett behov av kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation	66
5.2.3	Behovet motiverar ett utnyttjande av det föreslagna undantaget i grundlagen	73
6	Förhållandet till den internationella humanitära rätten	77
7	Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation	81

7.1	Terroristorganisation	81
7.1.1	Begreppet i den svenska lagstiftningen	81
7.1.2	Grundlagskommitténs ändringsförslag och propositionen Föreningsfrihet och terroristorganisationer	84
7.1.3	Terroristorganisation i förhållande till ett deltagandebrott.....	87
7.2	Deltagandebrottets avgränsning	88
7.3	Osjälvständiga brottsformer	96
7.4	Straffskalor och påföljdsval	100
7.5	Placering och förhållande till andra straffbestämmelser.....	106
7.6	Rättskraft och åtalspreskription.....	110
7.7	Avslutande prövning i förhållande till föreningsfriheten ...	112
7.8	Deltagandebrottet i andra författningar	114
8	Offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till deltagandebrottet bör kriminaliseras	117
8.1	Offentlig uppmaning till deltagandebrottet.....	118
8.2	Rekrytering till deltagandebrottet	122
8.3	Resa i syfte att delta i en terroristorganisation	123
8.4	Finansiering av deltagandebrottet.....	125
8.5	Utbildning i förhållande till deltagandebrottet bör inte kriminaliseras.....	127
8.6	Konsekvenser i andra författningar	128
9	Domsrätt	131
10	Användningen av utredningsverktyg.....	133
10.1	Hemliga tvångsmedel och beslag.....	133
10.2	Skyddet för intrång i den personliga integriteten	135

10.3	Användning av hemliga tvångsmedel och beslag vid utredning av deltagandebrottet och övriga föreslagna brott.....	136
10.4	Användning av preventiva tvångsmedel.....	138
10.5	Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningsslagen	139
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	141
12	Konsekvenser av förslagen	143
12.1	Ekonomiska konsekvenser.....	143
12.2	Konsekvenser för brottsligheten, för det brottsförebyggande arbetet och för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	144
13	Författningskommentar	147
13.1	Förslaget till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:000)	147
13.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	162
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	165
Bilaga 1	Uppdraget (Ju2021:B).....	167

Sammanfattning

Utredaren har haft i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

I promemorian görs inledningsvis bedömningen att en kriminalisering skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation och att det föreligger ett behov av en sådan kriminalisering. Behovet motiverar även att möjligheten att begränsa föreningsfriheten utnyttjas.

Därför föreslås en ny straffbestämmelse i terroristbrottslagen (2022:000) som omfattar den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Straffet för deltagande i en terroristorganisation ska vara fängelse i högst fyra år.

Om deltagandebrottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Innebär gärningen att gärningsmannen har lett terroristorganisationen ska straffet vara fängelse lägst två och högst femton år.

Bestämmelsen innefattar även ett undantag som innebär att en gärning inte ska utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Detta innebär att vissa gärningar som objektivt framstår som ett deltagande inte är straffbara. Exempel på gärningar som kan bli aktuella för undantaget är vissa journalistiska metoder – t.ex. att wallraffa, situationer där det saknas alternativ till verksamhet som objektivt stöder en terroristorganisation och sjukvård som bedrivs i enlighet med den internationella humanitära rätten.

Förslaget föranleder även ett förslag till ändring av straffbestämmelsen för samröre med en terroristorganisation, vilken tydliggör att det brottet ska vara subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet. Det föreslås även att ett försvarlighetsundantag införs i bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation.

Straffansvaret för flera andra brott som har samband med terrorism föreslås även utvidgas med anledning av deltagandebrottet. Det ska vara straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samt att resa utomlands i avsikt att delta i en terroristorganisation. Det ska vidare vara straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisation. Det ska även vara straffbart att finansiera offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande samt att finansiera en resa i syfte att delta i en terroristorganisation.

Svensk domstol ska, i likhet med vad som föreslås gälla för övriga terrorismrelaterade brott, ha universell jurisdiktion över brottet deltagande i en terroristorganisation. Detsamma ska gälla offentlig uppmaning till deltagandebrottet, rekrytering till deltagandebrottet, resa i syfte att delta i en terroristorganisation och finansiering av deltagandebrottet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning ska få användas vid en förundersökning avseende deltagandebrottet. Även undantaget från skyldigheten att underrätta den som är eller har varit misstänkt om att ett hemligt tvångsmedel använts ska gälla.

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 grovt deltagandebrott.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Summary

The Inquiry's remit has been to present proposals that mean the introduction of special criminal responsibility for participation in a terrorist organisation.

Initially the memorandum makes the assessment that criminalisation would be an effective way of preventing, averting and combating participation in a terrorist organisation and that this criminalisation is needed. This need also justifies use of the possibility of restricting freedom of association.

A new penalty provision is therefore proposed in the Terrorist Offences Act (2022:000) covering a person who takes part in activities in a terrorist organisation in a way that is liable to promote, strengthen or support the terrorist organisation. The penalty for the participation in a terrorist organisation should be imprisonment for at most four years.

If the offence is gross, the penalty should be imprisonment for at least two years and at most eight years. When assessing whether an offence is gross, particular consideration is given to whether the perpetrator took a central role in the terrorist organisation, whether the act contributed in a substantial way to the organisation's ability to commit terrorist offences or whether the act was otherwise of a particularly dangerous nature. If the act means that the perpetrator led the terrorist organisation, the penalty should be imprisonment for at least two years and at most fifteen years.

The provision also includes an exception to the effect that an act is not an offence if it was justifiable in view of the circumstances. This means that certain acts that appear objectively to be participation are not punishable. Examples of acts that can be covered by the exception are certain journalistic methods (e.g. undercover journalism), situations in which there is no alternative to

activities that objectively support a terrorist organisation and health care conducted in accordance with international humanitarian law.

The proposal also results in a proposed amendment to the penalty provision for collaboration with a terrorist organisation clarifying that this offence should be subsidiary to the offence of participation. The Inquiry also proposes inserting an exception for justifiability in the provision on collaboration with a terrorist organisation.

An expansion of criminal liability is also proposed for several other offences linked to terrorism on account of the offence of participation. It should be punishable to publicly encourage and recruit to participation and also to travel abroad with the intention of participating in a terrorist organisation. Financing participation in a terrorist organisation should also be punishable. Financing the public encouragement of and recruitment to participation should also be punishable, as should financing a trip abroad for the purpose of participating in a terrorist organisation.

As is proposed for other terrorism-related offences, Swedish courts should have universal jurisdiction over the offence of participation in a terrorist organisation. The same should apply to public encouragement of the participation offence, recruitment to the participation offence, travelling abroad for the purposes of participating in a terrorist organisation and financing the offence of participation.

It should be permissible to use covert interception of electronic communication, covert surveillance of electronic communication, covert camera surveillance and covert data interception in a preliminary investigation regarding the offence of participation. The exception from the obligation to notify a person who is or has been a suspect if a coercive investigative measure has been used should also apply.

The Act on measures to prevent certain particularly serious offences (2007:979) and the Act on the gathering of information about electronic communication in the intelligence activities of law enforcement agencies (2012:278) should be applicable to gross participation offences.

The entry into force date proposed for the amendments is 1 July 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om terroristbrottslagen (2022:000) dels att 5–8 §§, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

4 a §

För deltagande i en terroristorganisation döms den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig

art. Innebär gärningen att gärningsmannen har lett terroristorganisationen döms till fängelse i lägst två och högst femton år.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Lydelse enligt prop. 2021/22:133 Föreslagen lydelse
En samlad straffrättslig terrorism-
lagstiftning

5 §

För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,

2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller

3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

För samröre med en terroristorganisation döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation *och inte är att bedöma som deltagande enligt 4 a §*, den som

1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,

2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller

3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Straffet är 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 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.

Ringa fall utgör inte brott.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

6 §

För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i 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

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet är fängelse i högst tre år.

För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i 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

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a §, 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,
 2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning,
 3. har avsett betydande värde, eller
 4. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.
- Ringa fall utgör inte brott.

7 §

För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 § eller någon av 8–10 §§.

Straffet är 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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,
 2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller
 3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.
- Ringa fall utgör inte brott.

8 §

För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 §.

Straffet är 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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a, 5 eller 6 §.

10 §

För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 5 eller 9 §.

Straffet är fängelse i högst två år.

Ringa fall utgör inte brott.

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

För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 4 a, 5 eller 9 §.

11 §

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 5 eller 6 § döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 4 a, 5 eller 6 § döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18 och 33 §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:133 Föreslagen lydelse

En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning

27 kap.

18 §¹

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. 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

¹ **Anmärkning:** Ändring av 27 kap. 18 § har också föreslagits i propositionen Modernare regler för användningen av tvångsmedel (prop. 2021/22:119).

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 eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:000),

7. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation*, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:000),

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

33 §²

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 **Anmärkning:** Ändring av 27 kap. 33 § har också föreslagits i propositionen Utlandsspioneri (prop. 2021/22:55).

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, 6. brott som avses i 4, 4 a, 5, 8, 9 eller 10 § terrorist- 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:000), eller brottslagen (2022:000), 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 2023.

1.3 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.

Lydelse enligt prop. 2021/22:133 Föreslagen lydelse
En samlad straffrättslig terrorism-
lagstiftning

1 §³

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

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

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

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

4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig 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

³ **Anmärkning:** Ändring av 1 § har också föreslagits i propositionen Utlandsspioneri (prop. 2021/22:55).

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, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:000), eller

6. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation, grovt brott*, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, *4 a § tredje stycket*, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:000), 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 2023.

2 Uppdraget och genomförandet

2.1 Uppdraget

Av uppdraget som vi har fått framgår bl.a. följande. Terrorism är en gränsöverskridande företeelse. Den utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism. Det straffbara området när det gäller gärningar med koppling till terrorism är vidsträckt. Trots det finns det gärningar som kan anses straffvärda men som inte omfattas av nuvarande straffbestämmelser.

Regeringen har vidare konstaterat att det finns ett behov av att överväga att ändra 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen i syfte att möjliggöra en kriminalisering av varje form av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Den 13 februari 2020 fick därför en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sådana sammanslutningar. Kommittén, som har antagit namnet 2020 års grundlagskommitté, redovisade uppdraget i den delen den 16 mars 2021 i form av delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).

Kommittén föreslår att det i regeringsformen införs en bestämmelse som ger möjlighet att i lag inskränka föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Sedan vårt uppdrag beslutades har regeringen den 28 oktober 2021 beslutat propositionen Föreningsfrihet och terroristorganisationer (prop. 2021/22:42) som innehåller ett förslag till ändring i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som överensstämmer med kommitténs förslag.

Vi har haft i uppdrag att, med utgångspunkt i den grundlagsändring kommittén föreslagit, lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Vi har även fått ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas inom ramen för uppdraget.

Uppdraget i dess helhet (Ju 2021:B) framgår av *bilaga 1*.

2.2 Genomförandet

Vi har under arbetet samrått och hämtat in upplysningar och synpunkter från myndigheter och organisationer som är berörda av de aktuella frågeställningarna. Vi har gjort det genom särskilda möten eller andra kontakter med bl.a. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Säkerhetspolisen, Sveriges advokatsamfund, Center mot våldsbejakande extremism (CVE), TU Medier i Sverige, Svenska Journalistförbundet, Publicistklubben, Civil Rights Defenders och Svenska Röda Korset.

3 Deltagande i en terroristorganisation och föreningsfrihet

3.1 Terrorism och svensk kriminalisering

3.1.1 Det straffbara området är vidsträckt

Terrorism är i dag en gränsöverskridande företeelse. För att bekämpa terrorismen och dess orsaker har det inom ramen för olika internationella samarbeten utvecklats överenskommelser där stater förbinder sig att samarbeta och vidta särskilda lagstiftningsåtgärder mot terrorism. Den svenska nationella terrorismlagstiftningen bygger nästan helt på denna internationella rättsutveckling.⁴

Regeringen har den 24 februari 2022 beslutat propositionen En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning (prop. 2021/22:133) där en ny terroristbrottslag föreslås (se nedan). Detta ändrar de gällande förutsättningarna och det är förslagen i den propositionen som förslagen i denna promemoria utgår ifrån. I nuläget finns emellertid fortfarande bestämmelser om terroristbrott och andra brott som har samband med terrorism främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Den reglering lagarna innehåller tillkom huvudsakligen för att genomföra olika internationella förpliktelser inom ramen för

⁴ För en närmare översikt se bl.a. Terroristbrottsutredningens betänkande En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49), s. 131–141, och SOU 2021:15, s. 61–89.

Förenta nationerna (FN), Europarådet, Europeiska unionen (EU) och Financial Action Task Force (FATF).

För att genomföra FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (finansieringskonventionen) infördes finansieringslagen.

Lagen om straff för terroristbrott infördes för att genomföra EU-rättsliga åtaganden i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF). Terrorismrambeslutet ändrades 2008. För att genomföra ändringen och Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (terrorismkonventionen) infördes rekryteringslagen. Straffansvaret enligt rekryteringslagen utvidgades 2016 för att genomföra bestämmelser i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Även finansieringslagen har ändrats med anledning av säkerhetsrådsresolutionen. Den har dessutom ändrats med anledning av FATF:s standarder (rekommendation 5).

Terrorismrambeslutet ersattes 2017 av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (terrorismdirektivet). Lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen ändrades 2018 i huvudsak i syfte att i svensk rätt genomföra terrorismdirektivet och tilläggsprotokollet till terrorismkonventionen (CETS 217) från 2015. Genomförandet innebar bl.a. att nästan alla straffbestämmelser i lagarna utvidgades.

Det kan konstateras att det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet är vidsträckt. I lagen om straff för terroristbrott finns bl.a. bestämmelser om straffansvar för terroristbrott och om försök, förberedelse och stämpling till sådan brottslighet.

I rekryteringslagen regleras straffansvaret för gärningar som har samband med terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet men där straffansvaret avser ett tidigare stadium. Det gäller offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. För dessa brott krävs att det kan bevisas att det finns en avsikt eller vetskap om att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Det krävs dock inte att brottet är preciserat i fråga om tidpunkt eller närmare tillvägagångssätt. Uppsåtet behöver alltså inte avse en viss bestämd gärning, utan det är tillräckligt att det finns uppsåt till att det förr eller senare ska begås terroristbrott eller annan särskilt

allvarlig brottslighet. Sedan den 1 mars 2020 finns även i 2 b § rekryteringslagen en bestämmelse som kriminaliserar vissa former av samröre med en terroristorganisation.⁵

Därutöver är det enligt finansieringslagen straffbart att finansiera eller försöka finansiera olika slags terroristbrottslighet. Straffansvaret omfattar också att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation (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) oavsett syftet med finansieringen. I dessa fall behöver det alltså inte finnas en avsikt att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Den kriminaliseringen tar inte heller, annat än indirekt, sikte på brottsliga gärningar utan är i stället inriktad på personer och sammanslutningar som begår vissa brott. Det är för straffansvar tillräckligt att finansieringen har skett i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av visst slag.

Begreppet särskilt allvarlig brottslighet används i finansieringslagen och rekryteringslagen. Det omfattar bl.a. vissa brott mot liv och hälsa, frihet och frid samt vissa allmänfarliga brott, när dessa begås i ett visst syfte såsom att injaga skräck i en befolkning. Det gäller t.ex. mord, människorov och sabotage. Vidare omfattas terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser på terrorismområdet (2 § finansieringslagen). Med särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen avses dels detsamma som enligt finansieringslagen, dels finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen (2 § rekryteringslagen).

I den ovan nämnda prop. 2021/22:133 föreslår alltså regeringen en ny terroristbrottslag som ska ersätta lagen om straff för terroristbrott, finansieringslagen och rekryteringslagen. Följande bestämmelser om straffansvar ska samlas i lagen:

- terroristbrott,
- samröre med en terroristorganisation,
- finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet,

⁵ Se närmare avsnitt 3.2.3.

- offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet,
- rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet,
- utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, och
- resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet

Förslagen innebär att särskilt allvarlig brottslighet inte ska innehålla något generellt krav på anknytning till terrorism. Därför föreslås att beteckningarna på brotten görs alternativa så att t.ex. ett finansieringsbrott allt efter omständigheterna i det enskilda fallet kan rubriceras som finansiering av terrorism eller finansiering av särskilt allvarlig brottslighet beroende på vilken brottslighet finansieringsgärningen ytterst syftar till. Dessutom innebär förslagen bl.a. att straffskalorna skärps för de flesta av de brott som förs in i den föreslagna lagen och att svensk domstol ska kunna döma över samtliga brott i den föreslagna lagen oavsett vem som har begått brottet och var det har begåtts. Vi har alltså i våra förslag beaktat och utgått från förslagen i propositionen.

3.1.2 Ansvar för deltagande har övervägts i tidigare sammanhang

Terrorismdirektivet ställer krav på medlemsstaterna att göra det straffbart att leda en terroristgrupp eller att delta i en terroristgrupps verksamhet (artikel 4). När det gäller deltagande i en terroristgrupps verksamhet sägs att däri ingår att förse den med information eller materiella resurser eller att bidra med någon form av finansiering av dess verksamhet, med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet. Kravet på kriminalisering av deltagande fanns redan i terrorismrambeslutet från 2002 som alltså ersattes av terrorismdirektivet. I samband med genomförandet av rambeslutet ansåg regeringen att svensk rätt genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott i flera fall straffbelägger handlingar på ett tidigare stadium än vad terrorismrambeslutet kräver. Enligt regeringen behövdes inte ett utvidgat straffansvar för åtgärder innebärande ledande av eller

deltagande i terroristgrupps verksamhet. Både Lagrådet och ett antal remissinstanser var tveksamma till den bedömningen.⁶ Europeiska kommissionen har i genomföranderapporter angående rambeslutet och terrorismdirektivet noterat att Sverige saknar särskilda bestämmelser angående deltagande.⁷ Den 12 november 2021 inledde kommissionen även ett överträdelseärende mot Sverige med anledning av att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 4.

Sverige har som framgår i föregående avsnitt även tillträtt tilläggsprotokollet till terrorismkonventionen som i artikel 2 förpliktar varje konventionsstat att i sin nationella lagstiftning straffbelägga rättsstridigt och uppsåtligt deltagande i sammanlutning eller grupp för terrorismsyften.

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism föreslog i ett av sina delbetänkanden en särskild straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation. Utredningen fick i uppdrag att överväga en sådan kriminalisering, bl.a. mot bakgrund av den ökning som då skett av personer som reste utomlands och deltog i en väpnad konflikt för terroristorganisationer i t.ex. Syrien. Utredningen framhåller att en särskild straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation – utan någon uttrycklig koppling till en väpnad konflikt – skulle kunna övervägas som ett värdefullt komplement till dagens bestämmelser, men att den frågan inte omfattades av utredningens uppdrag.⁸

I utredningens slutbetänkande gjordes bedömningen att det inte behövs någon ny lagstiftning med anledning av terrorismdirektivets och tilläggsprotokollets krav på kriminalisering av brott med anknytning till en terroristgrupp. Däremot menade utredningen att det av andra skäl kan finnas anledning att överväga behovet av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Enligt utredningen borde frågan övervägas utifrån perspektivet att skapa en mer effektiv och överskådlig reglering på området.⁹

⁶ Regeringens proposition 2002/03:38, Straffansvar för terroristbrott, s. 46–48.

⁷ KOM (2004) 409 slutlig, KOM (2007) 681 slutlig och KOM (2020) 619 slutlig. Se även avsnitt 4.1.

⁸ Delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40), s. 125.

⁹ Slutbetänkandet Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72), s. 143.

I samband med remitteringen av slutbetänkandet påtalade flera remissinstanser också behovet av att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation.¹⁰

3.2 Särskilt straffansvar för deltagande i och samröre med en terroristorganisation

3.2.1 Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62)

I maj 2017 gav regeringen en utredare i uppdrag att undersöka om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. Regeringen bedömde att en kriminalisering kunde komplettera de gällande bestämmelserna som kan vara svåra att tillämpa i fall där det är oklart på vilket sätt en persons deltagande bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation. Det kunde inte heller uteslutas att det finns gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till en terroristorganisationens förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet men som likväl inte omfattas av det nuvarande regelverket.¹¹

Behovet av ett deltagande- och samröresbrott

Utredaren bedömde att det fanns ett behov av att straffbelägga deltagande i och samröre med en terroristorganisation. I sin bedömning av behovet konstaterade utredaren att den svenska kriminaliseringen av terrorism och är omfattande och belyste särskilt att det dessutom är straffbart att finansiera inte bara terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, utan också en terrorist eller en terroristorganisation, oavsett syftet.

Vidare framhöll utredaren att vissa terroristorganisationer, som t.ex. Daesh och Boko Haram, har många anhängare, en väl utvecklad organisation och avsevärda ekonomiska resurser. Alla former av stöd

¹⁰ Regeringens proposition 2017/18:174, En mer heltäckande terrorismlagstiftning, s. 73–74.

¹¹ Uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ju 2017:G).

till en sådan organisation, oavsett om det handlar om finansiering eller deltagande i verksamheten, bidrar till att skapa och upprätthålla den. En terroristorganisation kan inte existera utan medlemmar och deltagare och utan organisation begränsas förmågan att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet avsevärt.

Dessutom framhöll utredaren att samsyn kring vad som utgör terrorism och en någorlunda likartad lagstiftning underlättar det internationella samarbetet samt motverkar uppkomsten av straffria zoner där terroristorganisationer kan bygga upp och utveckla sin verksamhet. I samtliga EU-länder förutom Sverige och Danmark finns bestämmelser som uttryckligen straffbelägger att leda eller delta i en terroristgrupp.¹² Det fanns därför enligt utredaren en risk för att Sverige ska utgöra och uppfattas som en straffri zon där dels terroristorganisationer kan bygga upp och utveckla sin verksamhet, dels personer som deltagit i terroristorganisationer i andra länder kan undgå straffansvar.

De föreslagna deltagande- och samröresbrotten

I fråga om *deltagandebrottet* föreslog utredaren att det skulle föras in en bestämmelse i rekryteringslagen.

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

När det gäller brottets avgränsning framförde utredaren i huvudsak följande. Den straffbara handlingen består i att delta i verksamheten i en terroristorganisation. Det ska röra sig om ett deltagande som tar sig uttryck i någon form av aktivitet inom ramen för organisationens verksamhet. Enbart närvaro hos en terroristorganisation eller vid ett evenemang anordnat av organisationen utgör enligt utredaren inte ett deltagande i verksamheten. Deltagandet bör ingå som en naturlig och integrerad del i organisationens verksamhet. För att det ska röra sig om deltagande i en viss terroristorganisations verksamhet måste det också finnas en sådan anknytning till organisationen att man kan tala om ett deltagande i dess verksamhet.

Utredaren framhöll vidare att deltagande i en terroristorganisations verksamhet kan ske på många olika sätt och se olika ut

¹² Se dock avseende Danmark avsnitt 4.2.1.

beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre terroristorganisationer eller celler kan verksamheten t.ex. i allt väsentligt vara inriktad på att förbereda terroristattentat, men även annan verksamhet som informationsinhämtning, publicitet, utbildning och träning kan självfallet förekomma. I större terroristorganisationer, som Daesh eller al-Qaida, kan verksamhet av de mest skiftande slag förekomma. Straffansvaret träffar alla former av deltagande i verksamheten, oavsett inom vilken del av verksamheten och i vilket syfte det sker.

Den som leder en terroristorganisation deltar därigenom i organisationens verksamhet. Att ansluta sig till en sådan organisation genom att t.ex. ställa sig under dess kommando och utföra de uppgifter som tilldelas innebär enligt utredaren typiskt sett ett deltagande i verksamheten. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är exempel på deltagande i organisationens verksamhet. Deltagande i verksamheten kan också ske genom att förse organisationen med information eller genom anskaffning eller underhåll av t.ex. vapen eller annan utrustning. Rekrytering av deltagare till verksamheten, deltagande i utbildning eller förmedling av utbildning till andra, liksom olika aktiviteter som tar sikte på publicitet och annan informationshantering kring verksamheten är andra former av deltagande i verksamheten. Att ansvara för eller på annat sätt vidta åtgärder för att finansiera verksamheten eller hantering av organisationens ekonomiska medel är ytterligare exempel på deltagande i verksamheten. Att enbart lämna bidrag till en terroristorganisation torde dock enligt utredaren i regel inte innebära ett deltagande i verksamheten men kan i stället bestraffas enligt finansieringslagen.

Utredaren anförde att även deltagande i en humanitär del av verksamheten, förutsatt att den bedrivs inom ramen för terroristorganisationen, är straffbar. Det torde emellertid enligt utredaren kunna förekomma att det inom en organisation som bedriver lovlig verksamhet av exempelvis politisk eller humanitär art finns en sammanslutning av personer som, i t.ex. samma politiska syften som driver organisationen i stort, begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Förutsatt att en sådan

”moderorganisation” har saknat kännedom om den olovliga cellen och dess verksamhet och, när sådan kännedom erhålls, tar tydligt och trovärdigt avstånd från cellens medlemmar och aktiviteter bör det vara möjligt att se moderorganisationen och cellen som separata sammanslutningar. I en sådan situation kan moderorganisationen enligt utredaren alltså fortsätta sin lovliga verksamhet trots att deltagande i cellens verksamhet är straffbart.

Angående *samröresbrottet* föreslog utredaren att följande bestämmelse skulle införas i rekryteringslagen.

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

När det gäller brottets avgränsning förde utredaren i huvudsak fram följande. Samröresbrottet är uttryckligen subsidiärt i förhållande till deltagandebrottet. Finns det förutsättningar att döma för deltagande ska alltså samröresbestämmelsen inte tillämpas. I första ledet straffbeläggs att för en terroristorganisationens räkning ta befattning med sådan utrustning som typiskt sett kan komma till användning vid terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Med utrustning av liknande slag avses t.ex. kommunikationsutrustning eller sådana farliga eller skadliga ämnen som nämns i bestämmelsen om utbildning för terrorism i nuvarande 5 § rekryteringslagen. Att ta befattning med utrustningen kan enligt utredaren ske genom dels fysiska åtgärder som att tillhandahålla, transportera, förvara eller vidta andra faktiska åtgärder med utrustningen, dels åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning som att anskaffa eller ordna med transport eller förvaring av utrustningen.

De åtgärder som omfattas av bestämmelsen kan enligt utredaren också ingå som ett led i deltagandet i en terroristorganisationens verksamhet om övriga förutsättningar för ett deltagandebrott är uppfyllda. I sådant fall är samröresbestämmelsen inte tillämplig. Bestämmelsen tar, anförde utredaren, i stället sikte på ett samröre som inte innebär ett deltagande men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Förenligheten med föreningsfriheten

Enligt uppdraget skulle utredaren noga beakta skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. föreningsfriheten. De förslag som skulle lämnas skulle vara förenliga med såväl svensk grundlag som Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt, inklusive den internationella humanitära rätten.

Utredaren ansåg att föreningsfriheten rimligtvis inte kunde tolkas så att den skyddar sammanslutningar av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet. Den föreslagna bestämmelsen om deltagandebrottet avsåg enligt utredaren inte ett område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering eller av Europakonventionens bestämmelse om föreningsfrihet och kunde därför inte anses innebära någon rättighetsbegränsning.

3.2.2 Lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Med utgångspunkt i utredningens förslag fattade regeringen i februari 2019 beslut om lagrådsremiss. När det gäller deltagandebrottets avgränsning bedömde regeringen att det uttryckligen skulle anges i lagtexten att det är ett sådant deltagande i en terroristorganisationens verksamhet om är ägnat att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation som är straffbart. Avsikten med avgränsningen var att tydliggöra att det kan finnas deltagande i en terroristorganisationens verksamhet som inte träffas av det straffbara området.¹³

Under den föregående remitteringen hade flera remissinstanser invänt mot utredarens bedömning angående förslaget förenlighet med föreningsfriheten.¹⁴ Regeringen anslöt sig i den delen emellertid till utredarens bedömning, dvs. att föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen endast omfattar lovlig verksamhet och att förslaget inte innebar någon rättighetsbegränsning.

¹³ Ju2019/00767/L5, s. 36.

¹⁴ Se bl.a. Svea hovrätts och Uppsala universitets remissyttranden i Ju2017/09803/L5.

Lagrådet delade inte regeringens bedömning utan ansåg att övervägande skäl talade för att det föreslagna deltagandebrottet skulle innebära en begränsning av föreningsfriheten.

Enligt regeringsformens ordalydelse begränsas inte grundlagsskyddet för föreningsfriheten till att enbart avse lovlig verksamhet. Det förhållandet att den sedan länge befintliga kriminaliseringen av olovlig kärverksamhet har ansetts kräva ett särskilt undantag från skyddet talar starkt mot att ett sådant implicit undantag kan tolkas in i regleringen. Det stöd som finns i förarbetena till regeringsformen för en sådan inskränkning av skyddets räckvidd är vagt och motsägelsefullt. Andra förarbetsuttalanden talar tydligt emot den tolkning som görs i lagrådsremissen. En sådan tolkning riskerar dessutom att göra grundlagsskyddet illusoriskt eftersom det kan ändras genom vanlig lag. Sammanslutningar med olovlig verksamhet har tidigare inte ansetts sakna föreningsfrihetens skydd. Det förhållandet att endast en del av en sammanslutnings verksamhet träffas av kriminaliseringen kan inte anses medföra att grundlagsskyddet faller bort.

Enligt Lagrådets bedömning talar därför övervägande skäl för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisationens verksamhet på det sätt som föreslagits innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. En sådan begränsning får ske genom lag endast under de förutsättningar som framgår av 2 kap. regeringsformen. I ärendet har frågan om sådana förutsättningar föreligger inte aktualiserats.¹⁵

Lagrådet kunde därför inte tillstyrka att det remitterade förslaget lades till grund för lagstiftning. Lagrådet fann även anledning att lämna synpunkter rörande vissa gränsdragningsfrågor.

Med utgångspunkt i att det straffbara deltagandet enligt lagrådsremissen skulle ta sig uttryck i form av någon aktivitet inom ramen för terroristorganisationens verksamhet lyftes frågan om en kvinna kan anses delta i en terroristorganisation enbart genom att ta hand om sina barn. Lagrådet noterade även frågan hur journalister som verkar i dessa miljöer ska kunna utföra journalistiskt arbete utan att riskera att omfattas av det straffbara området.

Den situationen att en förälder fostrar sina barn i den ideologi som genomsyrar en terroristorganisation skulle enligt Lagrådet möjligen kunna anses likställd med utbildning. Redan det förhållandet att en förälder låter sina barn växa upp i den miljö som

¹⁵ Lagrådets yttrande 2019-03-20, s. 15–16.

en terroristorganisation utgör tycks inte vara avsett att falla in under det straffbara området, men skulle i sådant fall behöva tydliggöras.

Lagrådet uttryckte även att det är angeläget att journalistisk verksamhet inte omfattas av det straffbara området, men ansåg att lagrådsremissen i den delen väckte frågor om gränsen för det området. Lagrådet noterade remissens betraktelsesätt avseende humanitär verksamhet och angav att ett alternativt sätt dra upp gränsen för det straffbara området vore att endast sådan journalistisk verksamhet som bedrivs inom en terroristorganisation och som är en integrerad del av denna skulle vara straffbar.

Beträffande samröresbestämmelsen uttalade Lagrådet att den visserligen inte träffades av resonemanget angående föreningsfriheten. Förslaget i den delen var emellertid kopplat till kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisation.

3.2.3 Samröre med en terroristorganisation

Regeringen valde mot bakgrund av Lagrådets yttrande att inte gå vidare med deltagandebrottet. I stället lämnades ett förslag till kriminalisering av samröre med en terroristorganisation i lagrådsremissen. Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation den 15 augusti 2019. Bestämmelsen, som i vissa delar var förändrad i förhållande till förslaget i den tidigare lagrådsremissen, föreslogs i rekryteringslagen.

2 b § Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

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

Regeringen ansåg att ett förbud mot vissa former av samröre med en terroristorganisation i förlängningen syftar till att motverka terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Vidare uttalade regeringen angående förslagets förenlighet med föreningsfriheten bl.a. följande. Syftet med kriminaliseringen är inte att

begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva verksamhet i föreningsform. Förslaget riktar sig inte direkt mot deltagande i föreningars verksamhet. I den utsträckning som förslaget kunde försvåra organisationers möjligheter att bedriva verksamhet är den effekten inte ett naturligt led i straffregleringen.¹⁶

Lagrådet ansåg sammanfattningsvis att det straffbara området omgärdades av oklarheter, såsom att det enligt författningskommentaren dels gick längre än vad som täcktes av lagtexten, dels hade begränsningar som inte framgår av lagtexten. Lagrådet kritiserade utformningen ur ett förutsebarhetsperspektiv, att förslaget var mindre väl förenligt med legalitetsprincipen och att det framstod som svårt för enskilda att få en uppfattning om vilka handlingar som kunde omfattas av straffansvar. Även i detta yttrande ifrågasatte Lagrådet om straffansvaret var så tydligt avgränsat som krävs för att inte komma i konflikt med föreningsfriheten. Ett vidsträckt straffansvar för samröre med en terroristorganisation som på ett oförutsebart sätt träffar vardagliga handlingar skulle enligt Lagrådet innebära en risk för att föreningsfriheten i praktiken träds för när. Det kunde enligt Lagrådet även leda till att rättstillämpande myndigheter i enskilda fall tvingas att ta ställning till grundlagsenligheten utifrån omständigheterna i det konkreta fallet, vilket inte är lämpligt.¹⁷

Med anledning av främst Lagrådets synpunkter strök regeringen vissa av revisiten i den föreslagna bestämmelsen.¹⁸ Den nya bestämmelsen i 2 b § rekryteringslagen godtogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 mars 2020. Bestämmelsen – som har rubriken Samröre med en terroristorganisation – har följande lydelse.

2 b § Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

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

¹⁶ Ju2019/02680/L5, s. 20–21.

¹⁷ Lagrådets yttrande 2019-09-02, s. 9–10.

¹⁸ Regeringens proposition 2019/20:36, Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, s. 23–36.

Mot bakgrund av Lagrådets yttrande över förslagen i den första lagrådsremissen om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation lades det alltså inte fram något förslag om ett deltagandebrott. I prop. 2019/20:36 anges emellertid att de skäl som anfördes till stöd för att införa ett särskilt straffansvar för själva deltagandet i en terroristorganisation i den lagrådsremissen alltjämt gör sig gällande. Vidare anges att en kriminalisering som stödjer sig på den befintliga begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och att det därför finns ett behov av att utreda möjligheterna att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.¹⁹

Regeringen beslutade mot denna bakgrund den 13 februari 2020 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.²⁰

3.3 Delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Den 16 mars 2021 överlämnade 2020 års grundlagskommitté delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15). Uppdraget, i den del som då redovisades, omfattade att i) göra en analys av innebörden och omfattningen av de möjligheter som finns enligt gällande rätt att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, ii) bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sådana sammanslutningar, och iii) lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Kommittén konstaterade angående föreningsfrihetens tillämpningsområde att regeringsformens ordalydelse inte ger stöd för slutsatsen att den endast omfattar lovlig verksamhet. Inte heller en tolkning av grundlagen gav enligt kommittén utrymme för en

¹⁹ Prop. 2019/20:36, s. 14–16.

²⁰ Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (dir. 2020:11). 2020 års grundlagskommitté ska också utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Uppdraget ska i de delarna redovisas senast den 15 februari 2023.

sådan slutsats. De befintliga begränsningsmöjligheterna har införts för att möjliggöra begränsningar i föreningsfriheten för sammanslutningar som ägnar sig åt viss olovlig verksamhet – något utrymme för att inskränka föreningsfriheten efter mer allmänna överväganden lämnas inte. Kommitténs slutsats var att den grundlagsskyddade föreningsfriheten även omfattar enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. En bestämmelse i lag om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation skulle således innebära en begränsning av föreningsfriheten.

Enligt kommittén kunde vidare de befintliga begränsningsmöjligheterna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen inte läggas till grund för någon heltäckande lagstiftning som innebär begränsningar i rätten att delta i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.²¹ Det framstår som fullt tänkbart att det kan finnas sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och som är av militär eller liknande natur eller vilkas verksamhet samtidigt innebär rasistiskt motiverad förföljelse. Det står dock enligt kommittén samtidigt klart att inte alla sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism omfattas av dessa begränsningsändamål.

Mot bakgrund av bl.a. terrorismbrottslighetens allvarliga och systemhotande natur och då många andra länder med bestämmelser på grundlagsnivå om föreningsfrihet ändå har lagstiftning som straffbelägger deltagande i terroristorganisation kom kommittén till slutsatsen att det bör införas en möjlighet till begränsning av föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Kommittén föreslog att den nya regeln skulle placeras i den befintliga begränsningsbestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar *som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.*

Den 28 oktober 2021 beslutade regeringen propositionen Föreningsfrihet och terroristorganisationer (prop. 2021/22:42). Regeringens förslag till ändring i 2 kap. 24 § andra stycket

²¹ 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformens nuvarande lydelse: Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

regeringsformen överensstämmer med kommitténs. Regeringen delar även i stort kommitténs bedömningar i övrigt. Vi får anledning att återkomma till delbetänkandet och propositionen Föreningsfrihet och terroristorganisationer bl.a. i avsnitt 7.1.

4 Internationell utblick

Lagstiftningen som kriminaliserar terrorism är som framgått i avsnitt 3 ett resultat av utvecklingen inom ramen för en rad internationella samarbeten. Om och i sådant fall hur andra länder, främst våra grannländer, reglerar straffansvar för deltagande i och även samröre med en terroristorganisation är därför intressant för det här uppdraget.

I det följande ges en kort redogörelse för EU:s terrorismdirektiv och genomföranderapporterna kopplade till direktivet. Därefter följer en översiktlig genomgång med särskild tonvikt på deltagandebrott och nordiska länder. En översiktlig internationell genomgång av lagstiftningen rörande terroristbrottslighet i allmänhet finns i Terroristbrottsutredningens betänkande En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49), s. 181–205. Av intresse i detta sammanhang är även den genomgång av rättsläget avseende föreningsfrihet och straffrättslig lagstiftning mot terrorism som görs i 2020 års Grundlagskommittés delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15), s. 111–139.

4.1 EU:s terrorismrambeslut och terrorismdirektiv

Den 13 juni 2002 enades EU:s medlemsstater om terrorismrambeslutet.²² Rambeslutet innehöll bl.a. krav på handlingar som ska betraktas som terroristbrott (artikel 1) och krav på medlemsstaterna att göra det straffbart att leda en terroristgrupp eller delta i en terroristgrupps verksamhet (artikel 2). Rambeslutet genomfördes i Sverige genom lagen om straff för terroristbrott. Regeringen bedömde att svensk rätt genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott i flera fall

²² Se avsnitt 3.1.

straffbelägger handlingar på ett tidigare stadium än vad terrorismrambeslutet kräver och att det mot den bakgrunden inte behövdes ett utvidgat straffansvar för åtgärder innebärande ledande av eller deltagande i terroristgrupps verksamhet. Flera remissinstanser ifrågasatte emellertid om det inte krävdes utvidgad kriminalisering för att uppfylla artikel 2. Lagrådet var inte heller övertygat om att regeringens bedömning på sikt var hållbar.²³ Enligt artikel 11 i terrorismrambeslutet ska kommissionen utvärdera om medlemsländerna har vidtagit nödvändiga åtgärder för efterlevnad av rambeslutet. I de rapporter som lämnats har kommissionen konstaterat att de flesta medlemsstaterna har eller kommer att införa lagstiftning som separat kriminaliserar terroristhandlingar som begåtts i samband med terroristgrupper. Däremot konstaterar även kommissionen att Sverige inte har infört någon sådan lagstiftning även om de som begår sådana gärningar i vissa fall kan bestraffas som gärningsmän eller medverkande till det aktuella terroristbrottet.²⁴

Rambeslutet ersattes 2017 av terrorismdirektivet.²⁵ Terrorismrambeslutets artikel 2 om ledande av och deltagande i en terroristgrupps verksamhet återfinns i sak oförändrad i artikel 4 i terrorismdirektivet. Av artikel 15 framgår även kraven på påföljder kopplade till respektive handling som ska betraktas som terroristbrott.

Artikel 4 – Brott med anknytning till en terroristgrupp

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande gärningar, om de begås uppsåtligen, är straffbara:

- 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.

Artikel 15 – Påföljder för fysiska personer

²³ Prop. 2002/03:38, s. 40, 46–48.

²⁴ KOM (2004) 409 slutlig, KOM (2007) 681 slutlig och KOM (2014) 554 slutlig. Se särskilt KOM (2004) 409 slutlig där även Danmark anses sakna sådan särskild kriminalisering (jfr dock avsnitt 4.2.1 nedan).

²⁵ Se avsnitt 3.1.

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra överlämnande eller utlämning.

2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de terroristbrott som avses i artikel 3 och de brott som avses i artikel 14, i den mån de har anknytning till terroristbrott, beläggs 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.

3. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brott som anges i artikel 4 beläggs med 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.

4. 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.

Vad gäller Sveriges genomförande av artikel 4²⁶ påpekar kommissionen fortsatt att inga särskilda bestämmelser gällande ledande av och deltagande i terroristgrupps verksamhet har införts, utan att Sverige införlivar artikel 4 i direktivet genom ett straffrättsligt ansvar för brott med anknytning till terrorism. Kommissionen konstaterar vidare att Sveriges reglering ”medför en risk för att deltagande i en terroristorganisations aktiviteter förblir ostraffat eftersom de gärningar som avses i artikel 4 a och b inte kräver en anknytning till ett specifikt terroristbrott”. Sverige är det enda landet att kritiseras i detta avseende. Kommissionen noterar visserligen att Sverige nyligen kriminaliserat samröre med en terroristgrupp som ett separat brott. Enligt kommissionen förefaller bestämmelsen ”endast omfatta tillhandahållande av vissa materiella resurser, inte tillhandahållande av information”.²⁷

Den 12 november 2021 inledde kommissionen även ett överträdelseärende mot Sverige gällande bl.a. genomförandet av

²⁶ Prop. 2017/18:174, s. 72–73, dvs. genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott.

²⁷ KOM (2020) 619 slutlig, s. 6.

artikel 4. Kommissionen konstaterar efter genomgång av de svenska införlivandeåtgärderna att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 4 a och b.²⁸

4.2 Norden

4.2.1 Danmark

I kapitel 13 i den danska strafflagen (*straffeloven*) finns straffrättsliga bestämmelser om terrorism. 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 men har efterhand kompletterats.

Terroristbrottet och en tillhörande straffskärpningsregel finns i 114 § och 114 a §. Enligt 114 b § är det kriminaliserat att finansiera en person, grupp eller sammanslutning som har för avsikt att begå brott enligt 114 § eller 114 a §. Vidare är det i 114 c och 114 d §§ straffbelagt med rekrytering och utbildning avseende de brott som räknas upp i 114–114 b §§. Rekryteringsbestämmelsen i 114 c § straffbelägger dels den som rekryterar andra till terrorismhandlingar eller till en sammanslutning i syfte att sammanslutningen ska begå terrorismhandlingar (första och andra stycket), dels den som låter sig rekryteras till att begå terrorismhandlingar (tredje stycket). Straffet för det sistnämnda brottet är fängelse i högst åtta år. Om den som låter sig rekryteras ansluter sig till en väpnad styrka är straffet fängelse högst 12 år eller under särskilt försvårande omständigheter fängelse på livstid. Som särskilt försvårande omständighet anges att gärningspersonen deltagit i strid (*kamphandlingar*). I 136 § finns en generell bestämmelse som straffbelägger offentlig uppmaning till brott. Enligt andra och tredje styckena är det straffbelagt för någon att offentligt eller vid religiös undervisning uttrycka stöd (*udtrykkelig billiger*) för ett brott enligt bl.a. 114–114 j §§.

Särskilt i intressant ur deltagande- och samröresperspektivet är bestämmelsen i 114 e §. Den straffbelägger att i övrigt främja verksamheten hos en person, grupp eller sammanslutning som begår eller har för avsikt att begå handlingar som omfattas av 114–114 d.

²⁸ INFR(2021)2156 C(2021)7172 final.

Straffet är fängelse i högst åtta år. Om gärningspersonen ingår i en väpnad styrka är straffet högst fängelse 12 år eller under särskilt försvårande omständigheter fängelse 16 år. Som särskilt försvårande omständighet anges att gärningspersonen deltagit i strid (*kamphandlingar*). Enligt förarbetena är det en uppsamlade bestämmelse kopplad till de tidigare uppräknade bestämmelserna och träffar alltså främjande utöver vad som följer av 114–114 d §§. Huruvida främjande av sammanslutningar som både begår terrorismhandlingar och ägnar sig åt humanitär verksamhet omfattas av bestämmelsen får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Detsamma gäller situationen då en professionell rådgivare ger allmän rådgivning till en terroristorganisation utan att rådgivningen kan hänföras till en viss terrorismhandling.²⁹

Även den s.k. terrorismparagrafen, numera uppdelad i 114 f och g §§, bör nämnas i detta sammanhang. Enligt bestämmelsen är det straffbart att 1) delta i eller utge betydande ekonomiskt eller annat betydande stöd till en kår, grupp eller sammanslutning som avser att genom våldsanvändning utöva inflytande över offentliga myndigheter eller orsaka störningar av den allmänna ordningen, samt 2) att delta i en olovlig militär organisation eller grupp. Bestämmelsen anses, trots sin utformning, endast omfatta angrepp på danska angelägenheter och den danska samhällsordningen.³⁰

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

4.2.2 Finland

Även den finska regleringen infördes 2002 för att genomföra EU:s terrorismrambeslut och FN:s finansieringskonvention. Även om kapitel 34 a, där reglerna återfinns, benämns Om terroristbrott har Finland inte infört något särskilt terroristbrott. I stället anges i 1 § ett antal brott för vilka straffskalan höjs om de har begåtts i

²⁹ 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 m.v.), Kommentar til 114 e §.

³⁰ Lovforslag nr. 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.), s. 826.

terroristiskt syfte och så att gärningen är ägnad att allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. Det finns särskilda bestämmelser om brott avseende radiologiska vapen som har begåtts i terroristiskt syfte (1 a §) och om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte (2 §).

Kapitlet innehåller vidare bestämmelser om meddelande av utbildning (4 a §), deltagande i utbildning (4 b §), rekrytering (4 c §), finansiering (5–5 b §§), resa i syfte att begå terroristbrott (5 c §) och främjande av sådan resa (5 d §). I 17 kap. 1 § strafflagen finns ett generellt tillämpligt straffstadgande om offentlig uppmaning till brott.

Det finns även två särskilda straffbestämmelser om terroristgrupper; ledande av terroristgrupp (3 §) och främjande av en terroristgrupps verksamhet (4 §). Av den förstnämnda bestämmelsen framgår att den som leder en terroristgrupp 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 döms för ledande av terroristgrupp till fängelse i lägst två och högst tolv år.

Främjande av en terroristgrupps verksamhet enligt 4 § omfattar den som 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 sköter en uppgift som är väsentlig för terroristgruppens brottsliga verksamhet (punkt 4), eller begår penningtvättbrott (punkt 5). Straffet är fängelse i lägst fyra månader och högst åtta år.

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 avses i 1 eller 1 a §. En viss tid innebär enligt förarbetena minst ett år för att det ska vara klart. I fråga om verksamhet som pågått längre än några veckor men mindre än ett år blir man tvungen att från fall till fall avgöra frågan om verksamheten ska anses varaktig. När det gäller strukturerad grupp hänvisar förarbetena till terrorismrambeslutet där det framgår att

gruppen inte ska ha tillkommit slumpartat för att omedelbart begå ett brott. Gruppen har dock inte nödvändigtvis formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur. Slutligen krävs att gruppen handlar i samförstånd för att begå brott i terroristiskt syfte. Detta kriterium uppfylls inte om de personer som hör till gruppen begår brott var och en på sitt håll utan att veta vad de andra gör.³¹

4.2.3 Norge

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 norska strafflagen, *straffeloven*, återfinns regleringen om straffansvar för terroristhandlingar och terrorismrelaterade handlingar i kapitel 18.

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 terroristis syfte (136 b §) och medverkan till undkommande av straff för terroristhandlingar (137 §). I samma kapitel finns också särskilda bestämmelser om straffansvar för gärningar som motsvarar brott enligt olika FN-konventioner mot terrorism. Bestämmelserna avser 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 a §), olovlig befattning med farliga material (142 §), gisslantagning i terroristis syfte (143 §) och angrepp på en internationellt skyddad person (144 §).

Bestämmelsen i 136 a § om deltagande i terroristorganisation infördes 2013. Av den framgår att det är det straffbart att bilda, delta i, rekrytera medlemmar till eller ge ekonomiskt eller annat materiellt stöd till en terroristorganisation, när organisationen med olagliga

³¹ RP 188/2002 rd, s. 62.

medel har vidtagit åtgärder för att förverkliga sitt syfte. Straffet är fängelse i högst sex år. Medverkan till deltagande är inte straffbart.

Med terroristorganisation avses en organisation som antingen har som huvudsakligt syfte att begå terroristhandlingar eller där sådana handlingar utgör en väsentlig del av verksamheten.³² Organisationen ska ha viss struktur och varaktighet, det är inte tillräckligt att enskilda medlemmar agerar på egen hand. Kravet på väsentlighet innebär att terroristhandlingarna inte endast får utgöra en bagatellartad del av verksamheten. I förarbetena till en bestämmelse i 162 c § strafflagen som fram till 2013 innehöll ett motsvarande väsentlighetskrav uttalas att väsentlighetskravet innebär att organisationer som bedriver såväl lovlig som olovlig verksamhet normalt omfattas om en tredjedel av verksamheten är olovlig. Exakt var gränsen ska dras beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. hur allvarlig den aktuella brottsligheten är.³³

När det gäller större terroristorganisationer kan exempel på vad som kan utgöra ett straffbart handlande hämtas från ett avgörande från Borgarting lagmansrett. Ett deltagande hade där bestått i att den tilltalade hade uppehållit sig i Syrien tillsammans med personer knutna till en terroristorganisation, tagit del i utbildnings- och träningsprogram, innefattande bl.a. utbildning i bruk av automatvapen, samt deltagit i en truppörflyttning och i beväpnad vakthållning. Deltagandet fortsatte sedan den tilltalade återvänt till Norge, vilket framgick av en Facebookprofil med den tilltalades krigsnamn och av planerna på att resa tillbaka till Syrien och ta med sig utrustning dit.³⁴

Enligt förarbetena har deltagandet en långtgående omfattning. Bland annat träffas anskaffning av vapen, datorutrustning, kemikalier och annan utrustning som kan användas till terroristhandlingar, men som inte är så kopplad till gärningen att deltagaren kan dömas till medverkan. Även att uppmana och inspirera till terroristhandlingar kan beroende på omständigheterna omfattas av begreppet.³⁵ Norges högsta domstol, *Høyesterett*, har utifrån förarbetena tolkat begreppet som att det omfattar många olika former av bidrag till en organisations verksamhet, men att det krävs

³² Prop. 131 L (2012–2013), s. 86.

³³ För närmare redogörelse för den norska definitionen av terroristorganisation och väsentlighetskravet, se NOU 2020:4 s. 27–29 med vidare hänvisningar.

³⁴ LB-2016-150638.

³⁵ Prop. 131 L (2012–2013), s. 87.

ett kvalificerat deltagande innebärande att man måste över en viss tröskel. Helt bagatellartade eller perifera bidrag omfattas inte.³⁶

I ett nyligen meddelat tingsrättsavgörande dömdes en kvinna till fängelse i tre år och sex månader för deltagande i terroristorganisation. Hon hade ingått tre olika äktenskap medan hon bodde i Syrien, där hon ansågs ha deltagit i IS:s verksamhet. Genom att hon hade skött hushållsarbete och passat barn hade hon gjort det möjligt för makarna att genomföra krigshandlingar och annat arbete för IS. Hon hade också uttalat sig positivt om IS och livet i Syrien till kvinnor i Norge med syfte att få dessa att gifta sig med IS-krigare. Målet berörde tolkningen av deltaganderekvisitet och frågor om kvinnans uppsåt och nödinvändning.³⁷

4.3 Övriga Europa

4.3.1 Tyskland

Det finns inget särskilt terroristbrott i tysk rätt. Enskilda terroristhandlingar kan i stället medföra ansvar i enlighet med de allmänna bestämmelserna om brott. Det finns dock särskilda straffbestämmelser om terroristorganisationer. Enligt 129 a § Strafgesetzbuch är det straffbart att bilda, delta som medlem i, stödja eller rekrytera medlemmar eller anhängare till en förening vars mål eller aktiviteter syftar till att begå mord, dråp, folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, människorov eller tagande av gisslan.

Detsamma gäller för den som bildar eller deltar i en förening vars mål eller aktiviteter syftar till att begå t.ex. andra allvarliga brott mot person, sabotage, mordbrand eller vissa allvarliga brott mot miljö eller mot vapenlagstiftningen om brottsligheten allvarligt kan skada en stat eller en internationell organisation och syftet med brottsligheten är att 1) injaga allvarlig fruktan i befolkningen, 2) olagligen tvinga en offentlig myndighet eller en internationell

³⁶ HR-2018-1650-A. Deltagandet bestod i att en man aktivt bistod norska stridande, både ekonomiskt och på andra sätt, för att de skulle kunna ansluta sig till IS i Syrien och även fortsättningsvis när de var på plats. Hans roll beskrevs av lagmansretten som rådgivare, organisatör, facilitator, mellanhand och dörröppnare med ett stort kontaktnät och förbindelser i bl.a. Storbritannien, Danmark, Sverige, Turkiet och Syrien.

³⁷ TOSL-2020-66298, Oslo tingretts dom 2021-05-04. Domen överklagades och lagakraftvunnet avgörande fanns inte vid tidpunkten då vi behövde avsluta materialinhämtning.

organisation genom användande av våld eller hot om våld, eller 3) allvarligt hindra eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i en stat eller i en internationell organisation.

Straffet är fängelse lägst ett år och högst tio år.

4.3.2 Storbritannien

Den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism finns i flera olika lagar, bl.a. Terrorism Act 2000. Det finns inte heller i Storbritannien ett terroristbrott i form av en egen brottstyp med den benämningen utan individuella terroristhandlingar åtalas enligt de allmänna bestämmelserna om brott. 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.

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). Straffet är fängelse, lägst 14 år, eller böter, alternativt både böter och fängelse. Det är också straffbart att uppmana till stöd för en terroristorganisation eller anordna möten till stöd för en sådan organisation (section 12). Straffet enligt dessa bestämmelser är fängelse högst tio år eller böter alternativt både böter och fängelse. 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 uppmuntra till terrorism avses även otillåtet förhållande av terrorismhandlingar (section 3).

4.3.3 Nederländerna

Den straffrättsliga lagstiftningen finns i allmänna strafflagen, Wetboek van Strafrecht. Med terroristbrott avses enligt artikel 83

- 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 terrorismsyfte.

Med terrorismsyfte avses enligt artikel 83 a 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.

När det gäller deltagande är det enligt artikel 140 a straffbart att bilda, leda eller delta i en organisation vars syfte är att begå terroristbrott. Deltagande innefattar att ge ekonomiskt eller materiellt stöd, samla in pengar eller rekrytera personer till organisationen.

Straffet är fängelse i högst 15 år eller böter. Den som är grundare av eller ledare inom organisationen kan få livstids fängelse.

4.3.4 Frankrike

Den franska strafflagen, Code pénal, innehåller en särskild avdelning med bestämmelser om terrorism. I artikel 421-1 finns ett antal gärningar uppräknade som kan utgöra terroristhandling under förutsättning att de begås med syfte att störa den allmänna ordningen genom hot och 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 miljö farliga 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).

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 enligt artikel 421-2-1 dömas till tio års fängelse och 225 000 euro i böter. Även i Frankrike finns skärpningsregel för den som leder en terroristgrupp som sträcker sig till trettio års fängelse och 500 000 euro i böter (artikel 421-5). Dessutom ska alla tillgångar hos den som döms för en terroristhandling konfiskeras (artikel 422-6).

5 Behovet av ett deltagandebrott

5.1 Terrorismen och de svenska intressena

Enligt uppdraget ska vi, med utgångspunkt i den ändring som 2020 års grundlagskommitté föreslagit, lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. För att kunna genomföra uppdraget redogör vi inledningsvis översiktligt för våldsbejakande extremism och terrorism, terrorismens innebörd och den aktuella hotbilden för att visa vari själva hotet består och vad terrorismen orsakar och resulterar i.

5.1.1 Våldsbejakande extremism och terrorism

Terrorism kommer av det latinska ordet terror (fruktan, rädsla). Det finns många historiska exempel på enväldshärskare och totalitära regimer som har terroriserat och hänsynslöst satt skräck i den egna befolkningen eller utomstående fiender. I modernt språkbruk kännetecknas emellertid terrorismen som våldshandlingar riktade mot det gällande politiska och ekonomiska styret av ett land och som utförs utan hänsyn till att den övriga befolkningen drabbas. Även om begreppet terrorism ofta förekommer i internationella sammanhang inom politik, litteratur och forskning finns ingen allmänt accepterad definition av vad som utgör terrorism. Den svenska straffrättsliga lagstiftningen om terrorism definierar vad som nationellt utgör terroristbrott och ska vara ändamålsenligt utformad för att möta hotet från terrorismen. För att kunna lämna ett funktionellt förslag till straffansvarsbestämmelse för deltagande i en terroristorganisation finns därför anledning att inledningsvis närmare beröra terrorismen och de befintliga strukturerna inom våldsbejakande extremism.

Säkerhetspolisen har huvudansvaret för den svenska terroristbekämpningen och ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som syftar till att påverka statskicket funktioner. Säkerhetspolisen bedömer att det i dagsläget huvudsakligen finns tre våldsbejakande extremistiska miljöer i Sverige, här benämnda den våldsbejakande högerextremistiska, den våldsbejakande vänsterextremistiska och den våldsbejakande islamistiska miljön. Med extremistmiljö avses individer, grupper och organisationer som hålls samman av en ideologi och betraktas som våldsbejakande genom att de utifrån denna förespråkar, främjar eller utövar våld, hot, tvång eller annan allvarlig brottslighet för att uppnå förändringar i samhällsordningen, påverka beslutsfattandet eller myndighetsutövningen eller hindra enskilda individer från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Utgångspunkterna i miljöerna är synen att brott är en legitim och nödvändig del av kampen och att det är ofrånkomligt att andra människors fri- och rättigheter ibland måste kränkas för att nå målet. Trots stora olikheter mellan miljöerna finns ett gemensamt drag i underkännandet av respekten för andra medborgare och svenska demokratiska principer och värderingar, något som kan utgöra ett allvarligt hot mot samhällsordningen.

5.1.2 Tre olika former av våldsbejakande extremism³⁸

Den våldsbejakande högerextremistiska miljön

Ideologiska influenser inom den *våldsbejakande högerextremistiska miljön* (även kallad vit makt-miljön) har sitt ursprung i den konfrontativa skinheads rörelsen från 1980-talets England. Inspiration har också hämtats från vit makt-rörelsen i USA. Flera aktörer har även tillägnat sig den nationalsocialistiska ideologin. Den högerextremistiska miljön eftersträvar ett auktoritärt, etniskt homogent samhälle där det inte förekommer inslag av andra kulturer. Synen på människosläktet som indelat i raser finns inom hela miljön även om det varierar hur starkt det lyfts fram. En central tanke är också föreställningen om en judisk konspiration som anses

³⁸ Texten i avsnittet utgår i huvudsak från promemorian Våldsbejakande extremism i Sverige-nuläge och tendenser (Ds 2014:4) och Center mot våldsbejakande extremisms (CVE) rapporter Den våldsbejakande islamistiska miljön, Den autonoma miljön och Vit makt-miljön, samtliga från 2020.

hota den vita rasen. De problem som finns i samhället förklaras av det judiska inflytandet och det mångkulturella samhället.

Den våldsbejakande högerextremistiska miljöns främsta måltavlor för angrepp har under den senaste tiden varit deras politiska meningsmotståndare inom den vänsterextremistiska miljön, personer med utländsk härkomst och hbtq-personer. En typ av brott som uppfattas vara utmärkande är hatbrott. Brotten är ofta främlingsfientliga, homofoba eller antisemitiska. Hets mot folkgrupp har varit det mest förekommande ideologiskt motiverade brottet bland personer inom den högerextremistiska miljön. Det har avsett t.ex. offentliga s.k. Hitlerhälsningar eller bärandet av förbjudna märken eller utdelande av flygblad med olagligt innehåll.

Den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön

Ursprunget till dagens *våldsbejakande vänsterextremistiska miljö* (även kallad den autonoma miljön) återfinns i husockupationsrörelser från 1980-talet. Inom denna miljö 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 miljön utvecklats till att också bli en motståndsrörelse mot den högerextremistiska miljön. Inom den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön rymms 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.

Måltavlor för den våldsbejakande vänsterextremistiska 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 myndigheter. Merparten av den vänsterextremistiska sidans våld riktas mot personer inom den högerextremistiska miljön. Det kan handla om attacker riktade mot sådana personers bostäder, men vanligt är också att aktörer från den vänsterextremistiska miljön utför angrepp mot manifestationer eller

dyligt som genomförs av personer inom den högerextremistiska 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.

Den våldsbejakande islamistiska miljön

Den svenska *våldsbejakande islamistiska miljön* 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 anses ockupera muslimska länder. Den dominerande ideologiska inriktningen baseras på så kallad jihadistisk salafism, som primärt representeras av de globala terroristorganisationerna al-Qaida och Daesh. 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. Inom miljön är också antisemitismen starkt utbredd.

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 islamistiska extremistiska miljön har under senare år också växt från att omfatta några hundratal individer till att nu omfatta tusentals personer. Flera personer har under de senaste åren i svenska domstolar dömts för terroristbrottslighet som på olika sätt haft anknytning till islamistisk extremism. Flera hundra personer har under 2000-talet också rest från Sverige till konfliktområden.

5.1.3 Terrorism internationellt och i Sverige³⁹

Internationellt

Terrorismen har en historia som stäcker sig tusentals år tillbaka i tiden. Under de närliggande decennierna har de tamilska tigrarna genomfört självmordsattacker 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 arméfraktionen (RAF), Röda Brigaderna, Irländska republikanska armén (IRA) och Euskadi ta Askatasuna (ETA).

Under 1990-talet uppträdde en ny form av terrorism. Om terroristattackerna decennierna dessförinnan hade separatistiska, 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.

Flera terroristattentat genomfördes i Europa och USA under 2010-talet. Vissa av attackerna var välplanerade och innefattade användande av tunga vapen och sprängmedel medan andra

³⁹ Texten i avsnittet utgår i huvudsak från SOU 2019:49.

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 satirtidningen Charlie Hebδος redaktion och mot bl.a. en rockkonsert. Som exempel på attacker av ensamagerande kan nämnas lastbilsattackerna i Nice och Berlin under 2016. I Storbritannien inträffande 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 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 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. Attentaten har i stor utsträckning medfört fara för liv och hälsa för civilbefolkningen, snarare än att åsamka några direkta skador för staten.

Enligt Europols årliga sammanställning 2021⁴⁰ utfördes och/eller planerades men avbröts 57 terroristattacker inom EU 2020.⁴¹ Av dessa stod separatistiska aktörer för 14 attacker, vänsterextrema och anarkistiska aktörer stod för 25 attacker, islamistiska aktörer stod för 14 attacker och högerextrema stod för 4 attacker. Islamistiskt motiverade attacker stod för 12 dödsoffer och högerextrema för 9 (totalt 21). De värst drabbade länderna inom EU sett till antalet attacker var Italien och Frankrike. Under 2020 arresterades inom EU enligt Europols sammanställning cirka 449 personer för terroristbrottslighet. Av de arresterade rapporterades 254 personer ha kopplingar till islamistisk extremism, 39 till separatistisk extremism, 52 personer till vänsterextremism/anarkism och 34 personer till högerextremism.

⁴⁰ European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol (2021).

⁴¹ Motsvarande siffra för 2019 var 119, men då ingick även Storbritannien i underlaget. Antalet attacker för Storbritannien 2020 var 62.

Sverige

Historiskt sett har terrorismen inte varit något betydande problem i Sverige. 1973 infördes särskilda bestämmelser om terrorism i svensk lagstiftning genom lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Under 1970-talet inträffande även flera brott med koppling till utländsk terrorism i Sverige. Attentaten hade kopplingar till den organiserade politiska, nationalistiska och separatistiska terrorismen som då växte fram internationellt. 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. Vidare befann sig redan under 1980-talet personer knutna till olika terroristgrupper, däribland PKK, al-Gama al-Islamiya, Hamas och Hizbollah i landet.

Under 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. 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. 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.

5.1.4 Aktuell hotbild

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) är en permanent arbetsgrupp med personal från Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt (FRA) och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must).⁴² NCT har till uppgift att göra strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen på kort och lång sikt. Enligt NCT utgör den våldsbejakande högerextremistiska miljön och den våldsbejakande islamistiska miljön de främsta terrorattentatshoten mot Sverige. Inom dessa extremistmiljöer kommer det under 2021 möjligen finnas ett fåtal personer som utvecklar avsikt och förmåga att utföra ett terrorattentat i Sverige. De flesta attentat i västvärlden har sedan ett antal år utförts av ensamagerande individer som på eget initiativ inspireras och utvecklar attentatsavsikt och därefter planerar samt genomför ett terrorattentat. Det är troligt att denna trend kommer fortsätta även under 2021. Om ett terrorattentat genomförs i Sverige under 2021 kommer det troligen utföras av en ensamagerande gärningsperson eller mindre grupp av likasinnade med hjälp av lättillgängliga medel.

Antalet utförda terrorattentat i västvärlden av våldsbejakande islamister ökade under 2020 i jämförelse med föregående år. Återpubliceringen av Mohammed-karikatyterna i satirtidningen Charlie Hebdo i september 2020 bidrog till denna utveckling, men ökningen är även ett resultat av den kvarstående inspirationsförmågan i den våldsbejakande islamistiska ideologin. Organisationer som Daesh och al-Qaida har fortsatt förmågan att inspirera sympatisörer i västvärlden att planera och utföra terrorattentat. Sverige har under 2020 pekats ut i internationell våldsbejakande islamistisk propaganda som ett land där kränkningar av islam tillåts. Det bidrar till att Sverige och svenska intressen utomlands betraktas som ett legitimt mål för terrorattentat av våldsbejakande islamister även under 2021.

⁴² Texten i resterande delen av avsnittet utgår från NCT:s helårsbedömning för 2021 – Terrorhotet mot Sverige 2021.

Under 2020 minskade antalet utförda terrorattentat i västvärlden av våldsbejakande högerextremister i jämförelse med föregående år. Attentatshotet från den våldsbejakande högerextremistiska miljön har trots detta successivt ökat under de senaste åren. Den rådande och polariserade samhällsutvecklingen tillsammans med en ökad spridning av våldsbejakande högerextremistisk propaganda har bidragit till utvecklingen. Attentatshotet från den våldsbejakande högerextremistiska miljön kommer därmed även fortsättningsvis vara aktuellt i den kontraterrorverksamhet som bedrivs i Europa och Sverige.

De våldsbejakande extremistiska miljöerna utgör en grogrund för terrorism. Radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremism är flerdimensionella processer som sker fortgående i Sverige. Den våldsbejakande islamistiska miljön är sannolikt den största extremistmiljön i Sverige följt av den våldsbejakande högerextremistiska miljön. Det är möjligt att dessa miljöer kan komma att växa under 2021. Radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremism kan ske på flera olika sätt, men radikalisering via internet och sociala medier har successivt blivit allt mer framträdande. De digitala medierna är internationella och möjliggör för geografiskt utspridda individer att bli del av en gemenskap och skapa ideologiskt slutna ekokammare där radikaliseringen kan accelerera. Dessa forum underlättar även för minderåriga att medverka och radikaliseras.

Den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige saknar en sammanhållen lednings- och organisationsstruktur. Den samlande kraften för miljön är ofta den våldsbejakande islamistiska ideologin och de huvudsakliga aktiviteterna inom miljön är att direkt eller indirekt stödja den globala våldsbejakande islamistiska kampen. Detta görs genom exempelvis finansiering, radikalisering och rekrytering till miljön både i Sverige och utomlands. Radikaliseringen och rekryteringen till den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige sker huvudsakligen i det fördolda. Vid platser där radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremism förekommer, som skolor, moskéer, föreningar och ungdomsgrupper, framförs sällan det våldsbejakande budskapet öppet. Det introduceras gradvis, och personer som bedöms mottagliga bjuds in i mer slutna miljöer där rekryteringsprocessen

fördjupas. Det förekommer även att radikaliserings och rekryterings sker inom familjer.

Inom den svenska våldsbejakande högerextremistiska miljön finns det nationellt sammanhållande organisationer men delar av miljön samlas hellre i ideologiskt likasinnade vänskapsgrupper eller på virtuella sociala forum. De personer som söker sig till den våldsbejakande högerextremistiska miljön har initialt sannolikt varierande grad av ideologisk övertygelse. För vissa handlar valet om att ansluta sig till en våldsbejakande högerextremistisk organisation troligen snarare om att finna en social gemenskap, spänning och skicka signaler till sin omgivning. Andra är redan vid inträdet ideologiskt övertygade. En gemensam nämnare är dock ett missnöje med samhällsutvecklingen, speciellt avseende upplevda konsekvenser av den svenska migrationspolitiken.

Det bedrivs öppen rekrytering till den våldsbejakande högerextremistiska miljön i Sverige. De ledande organisationerna är relativt enkla att nå för intresserade men de bedriver även uppsökande medlemsrekrytering där de antingen enskilt tar kontakt med identifierade potentiella nya medlemmar, eller genom att de utför manifestationer eller annan propagandaspridning på allmän plats i syfte att sprida kunskap om sin ideologi samt för att locka nya medlemmar.

Personer kan också med hjälp av internet och sociala medier radikaliseras, organisera sig och radikaliseras andra. Ensamma individer med avvikande våldsbejakande bevekelsegrunder kan med hjälp av digitala plattformar relativt snabbt bli en del av ett större globalt sammanhang och erhålla en känsla av gemenskap och tillhörighet. Via internet sprider våldsbejakande extremister hatbudskap, manualer för vapentillverkning och direkta uppmaningar till att utföra attentat blandat med ironi och konspirationsteorier. Våldshandling till stöd för den ideologiska övertygelsen förespråkas framför att vara en så kallad tangentbordskrigare.

5.2 Behovet av ett deltagandebrott

Efter genomgången av terrorismen och den aktuella hotbilden övergår vi till en behovsprövning i tre steg. Först går vi igenom de aktuella skyddsintressena och syftet med en eventuell

kriminalisering för att undersöka om en kriminalisering skulle kunna vara ett ändamålsenligt och effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation för att i förlängningen hindra terrorismen. Därefter bedömer vi ett antal för- och motargument i en konkret behovsanalys. Slutligen följer en bedömning av om behovet av att införa ett deltagandebrott motiverar att nyttja det föreslagna undantaget i grundlagen som möjliggör ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

5.2.1 En kriminalisering skulle vara effektiv

Bedömning: En kriminalisering skulle i sig vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation.

Skälen för bedömningen

Att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation innebär en kriminalisering av ett beteende som inte tidigare varit straffbart. Genom att kriminalisera ett visst beteende uttrycker samhället sitt avståndstagande mot det. Detta bidrar till att undertrycka beteendet och skapar också möjligheter att förebygga, förhindra och bestraffa det. Samtidigt bör kriminalisering användas med försiktighet för att inte undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte har resurser att beivra alla brott på ett effektivt sätt. En kriminalisering innebär också påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot de som begår brott.

Frågan om när kriminalisering ska ske är omdiskuterad och vilka kriterier som då ska vara styrande är viktiga ur ett rättspolitiskt perspektiv. Kriterierna för att en kriminalisering ska vara befogad har utretts tidigare. I Straffanvändningsutredningens betänkande Vad bör straffas? (SOU 2013:38) redogörs utförligt för ett antal kriterier, som kan utgöra utgångspunkt. Sammanfattningsvis ska det röra ett godtagbart skyddsintresse, beteendet ska kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset, endast den som visat

klandervärt beteende bör träffas av straffansvaret och kriminalisering ska inte komma ifråga om det finns ett tillräckligt värdefullt motstående intresse och inte heller om det finns en tillräckligt effektiv alternativ metod för att komma till rätta med beteendet.⁴³

I bedömningen måste beaktas att kriminaliseringen av gärningar som har samband med terrorism redan är vidsträckt i svensk rätt. Utöver kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja och förhindra terroristbrott är olika beteenden som i sig utgör förstadier till terroristbrott straffbelagda som självständiga brott. Det gäller finansieringsbrottet liksom brotten offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa. Sedan den 1 mars 2020 är även vissa främjande, stärkande och understödjande gärningar straffbara som samröre med en terroristorganisation. Straffanvändningsutredningen lyfter särskilt närheten till det intresse som en kriminalisering avser att skydda; ju närmare en kränkning av skyddsintresset desto större anledning att kriminalisera och ju högre skyddsintresse desto större avstånd kan accepteras mellan det beteende som ska kriminaliseras och skyddsintresset. Frågan blir än mer relevant när det rör sig om kriminalisering av förstadier till brott och, som nu gällande deltagande i en terroristorganisation, en gärning som har samband med terrorism.

Det kan påpekas att den redan vidsträckta kriminaliseringen delvis är ett resultat av Sveriges genomförande av EU-rättsakter och andra internationella åligganden, men samtidigt har lagstiftaren i samtliga dessa fall bedömt att kriminaliseringen är befogad och nödvändig. En alltmer omfattande kriminalisering av gärningar som har samband med terrorism ligger även helt i linje med andra europeiska länders lagstiftning på området (se avsnitt 4). Det råder heller inget tvivel om att den allmänna uppfattningen är att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism dödar och skadar enskilda individer och skapar svåra trauman hos de som, direkt eller indirekt, drabbas.

Terrorism utgör också en svår påfrestning för drabbade samhällen. Den sprider rädsla och fruktan och kan ge upphov till

⁴³ Traditionellt används de snarlika kriterierna i Åklagarutredningens betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61).

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

Att skydda det demokratiska samhället och dess grundläggande funktioner från organisationer som främjar eller utövar våld för att uppnå förändringar i samhällsordningen, påverka beslutsfattandet eller myndighetsutövningen eller hindra enskilda individer från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter är ett ytterst skyddsvärt intresse. Förutsättningarna att skydda kan på goda grunder antas bli bättre om man skär av möjligheten för personer att gå samman och delta i en sådan organisation. Det beteende som enligt utredningens uppdrag ska kriminaliseras – deltagande – kan orsaka allvarlig skada eller påtaglig fara för allvarlig skada på det demokratiska samhället och de mänskliga rättigheterna. Att delta i en terroristorganisation är alltså ett straffvärt beteende. Det finns inte heller ett tillräckligt värdefullt motstående intresse som talar emot kriminalisering och det finns inte någon tillräckligt effektiv alternativ metod för att komma till rätta med beteendet (deltagandet). Vår bedömning är därför att en kriminalisering skulle vara ett ändamålsenligt och effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation.

Men även om en ändring av regeringsformen möjliggör en kriminalisering och en kriminalisering skulle kunna vara ett ändamålsenligt sätt att bekämpa deltagande i en terroristorganisation innebär inte det per automatik att detta ska göras. Först måste en ingående behovsanalys göras. Mot den bakgrunden finns det anledning att gå vidare för att närmare undersöka behovet av en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation.

5.2.2 Det finns ett behov av kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation

Bedömning: Det finns behov av att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation.

Skälen för bedömningen

För att möta det hot som terrorismen utgör och motverka dess driv- och dragningskrafter krävs ett intensivt arbete, såväl nationellt som internationellt, som är inriktat mot terrorismens grundorsaker. Förebyggande åtgärder krävs för att minska våldsbejakande radikalisering och rekrytering till terroristgrupper. Repressiva och kontrollerande åtgärder är nödvändiga för att avvärja akuta terroristhot och för att lagföra personer som gjort sig skyldiga till terrorismhandlingar.⁴⁴ För att så effektivt som möjligt kunna förhindra att terroristbrott begås krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är så utformad att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda gärningar som har samband med terrorism, samtidigt som den inte får träffa gärningar som inte är straffvärda. Det är därför ett antal aspekter som måste belysas i samband med att man tar ställning till om det ska införas ett särskilt straffansvar för deltagande. I föregående avsnitt har vi gjort bedömningen att en kriminalisering skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation. I detta avsnitt följer en ingående analys av om ett behov av en sådan kriminalisering föreligger. Därutöver krävs även att det eventuella behovet motiverar ett utnyttjande av det föreslagna undantaget i grundlagen.

Av den tidigare framställningen (se avsnitt 3) framgår att det redan finns en omfattande kriminalisering i Sverige när det gäller terrorism och att det är ett område inom straffrätten som är under snabb utveckling. Tidigare remitteringar har bekräftat uppfattningen att det finns ett behov av att straffbelägga alla handlingar som kan öka risken för att terroristbrott ska begås. Även om flertalet remissinstanser i grunden är positiva till att införa ett deltagande-

⁴⁴ Se bl.a. regeringens skrivelse 2014/15:146, Förebygga, förhindra och försvåra – Den svenska strategin mot terrorism.

brott har även kritiska röster höjts mot den snabba reformtakten på området. Det har ifrågasatts om det verkligen finns gärningar som inte redan träffas av den befintliga lagstiftningen. En ökad repression utan påvisbar effekt kan leda till ifrågasättande av straffsystemets legitimitet, menar kritikerna. Även avsikten med en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation har ifrågasatts. Träffar en sådan straffbestämmelse verkligen personer som inte redan träffas av befintlig lagstiftning? Är det inte snarare ett annat sätt att kriminalisera som förutsätter en annan, kanske mindre krävande utredning, men som knappast öppnar för lagföring av personer som tidigare gått fria?

Man talar visserligen ofta om bevisvärigheter i samband med terroristbrottslighet och att det skulle vara en anledning till en utökad kriminalisering genom ett deltagandebrott. När finansieringsbrottet utvidgades till att omfatta finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen, hänvisades till att Åklagarmyndigheten pekat på svårigheterna att fullgöra beviskraven för finansieringsbrott och förberedelse till terroristbrott och att det skett en utveckling där vissa terroristorganisationer vill skapa statsliknande strukturer och därför lägger pengar på uppbyggnad av organisationen och inte bara på terroristbrott. Straffbestämmelsen som då föreslogs i finansieringslagen och som alltså kriminaliserade finansiering oavsett syfte ansågs mot den bakgrunden nödvändig för att Sverige på ett effektivt sätt skulle kunna bekämpa terrorism.⁴⁵ Detta synsätt gör sig även gällande i fråga om behov av ett deltagandebrott. Redan det förhållandet att personer gått samman för att genomföra terroristbrott innebär att risken för sådan brottslighet ökar jämfört med om personerna agerar var för sig. Varje form av deltagande som innebär ett stöd för organisationen är straffvärt eftersom det förbättrar organisationens möjligheter att begå terroristbrott och främjar framväxten och upprätthållandet av extremistiska miljöer vars avsikt är att angripa det demokratiska samhället och dess grundläggande funktioner.

Det är förståeligt att diskussionen om att det är svårt att bevisa det överskjutande subjektiva rekviritet, dvs. att handlandet skett i syfte att terroristbrott ska begås, förs gällande vissa brott som har

⁴⁵ Regeringens proposition 2015/16:78, Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte, s. 46.

samband med terrorism, t.ex. uppmaning, rekrytering och resa. Men att föra den diskussionen i samband med deltagandebrott blir enligt vår uppfattning missvisande och leder tanken fel. En kriminalisering av deltagande som stöder organisationen skulle träffa en fristående gärning utan koppling till själva terroristbrottet. Det handlar inte om en kriminalisering i syfte att göra utredningsarbetet lättare. Det handlar om en kriminalisering av ett straffvärt beteende som i dagsläget inte träffas av någon straffbestämmelse, nämligen ett aktivt stödande av organisationens verksamhet genom att delta i exempelvis logistik och administration. Ett beteende som underlättar för organisationen och dess medlemmar genom att fler frigörs och kan ägna sig åt terroristorganisationens huvudverksamhet. Oavsett om det rör sig om en omfattande förvaltningsapparat hos en större terroristorganisation med närmast militära strukturer, liknande ett underhållsförband, eller om det rör sig om en mindre supportliknande funktion hos en löst sammansatt höger- eller vänsterextremistisk sammanslutning är det en funktion som är av grundläggande betydelse för att organisationen ska kunna växa och genomföra terroristattentat. Det rör sig alltså om ett ytterst skyddsvärt intresse och det är en konkret gärning som i sig ska gå att leda i bevis.

Sedan den 1 mars 2020 är visserligen vissa former av samröre med en terroristorganisation kriminaliserat. Som framgått av avsnitt 3.2 var emellertid regeringens inledande avsikt att kriminalisera alla former av deltagande i en terroristorganisation där ett deltagandebrott skulle kompletteras med en subsidiär ansvarsbestämmelse för samröre med en terroristorganisation. Efter att Lagrådet ansåg att övervägande skäl talade för att en kriminalisering av deltagande på det sätt som föreslogs i lagrådsremissen innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten valde regeringen i stället att föreslå en straffansvarsbestämmelse för samröre med en terroristorganisation med annorlunda lydelse. I propositionen uttalade emellertid regeringen att de skäl som hade framförts för att införa ett straffansvar för själva deltagandet i en terroristorganisation alltså gjorde sig gällande. Regeringen uttalade vidare att en straffansvarsbestämmelse för deltagande som stöder sig på den befintliga begränsningsregeln i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och

riskera att bli ineffektiv.⁴⁶ Under remitteringen av det lagförslaget påtalade även flera remissinstanser att det föreslagna samröresbrottet skulle ge en mer begränsad praktisk tillämpning än det ursprungliga förslaget och att behovet av utreda möjligheten att införa ett särskilt straffansvar för deltagande som sådant kvarstår.⁴⁷ Såsom samröresbestämmelsen är konstruerad träffar den visserligen vissa avgränsade handlingar som underlättar för en terroristorganisation att bedriva sin verksamhet, men den riktar sig inte mot själva deltagandet i organisationen. Det kan röra sig om tillhandahållande av varor och utförande av tjänster i stödjande syfte – många gånger mot någon form av ekonomisk kompensation – men deltagandet eller medlemskapet i organisationen straffas inte genom bestämmelsen.⁴⁸ Den straffria yta som saknar kriminalisering när man alltså inte fullt ut med samröresbestämmelsen. Vid utredningens kontakter med Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har dessa bekräftat bilden att samröresbestämmelsens funktion är begränsad.

Ett annat argument som brukar lyftas i diskussionen om behovet av ett deltagandebrott är att det inte är terroristorganisationerna i sig som utgör det största hotet utan att detta består i ensamagerande individer, eftersom dessa utför de mest omfattande terroristattentaten. Ensamagerande individer kan dömas för terroristbrott och behovet av ett deltagandebrott skulle därför kunna ifrågasättas ur det perspektivet. Att ensamagerande individer utför många terroristattentat och att det har varit så under ett antal år bekräftas av den bild som Säkerhetspolisen och NCT:s terrorhotbedömning ger (se avsnitt 5.1.4). Men även om dessa individer kan genomföra ett attentat på eget initiativ inspireras de och utvecklar attentatsavsikt för att sedan planera samt genomföra attentatet. De entusiasmeras och får tips om metoder och genomgår ofta en radikaliseringsprocess inom digitala miljöer som kontrolleras av terroristorganisationerna och deras propagandaapparater. När de väl har utvecklat en attentatsavsikt agerar individerna ofta på impulser som de får genom kontakt med de extremistiska miljöerna. En straffansvarsbestämmelse som riktar sig mot deltagande i organisationer och som därigenom hindrar att dessa etableras och

⁴⁶ Prop. 2019/20:36, s. 16.

⁴⁷ Prop. 2019/20:36, s. 12.

⁴⁸ Jfr prop. 2019/20:36, s. 28–35.

ges möjligheter att bedriva propaganda är därför ett värdefullt komplement till den befintliga terroristbrottslagstiftningen. Genom en sådan bestämmelse skulle enskilda individer få färre signaler att agera på. Därigenom minskar även risken för terroristattentat.

Det ska i sammanhanget även tilläggas att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation skulle underlätta för Säkerhetspolisen i deras verksamhet att förebygga, förhindra och upptäcka terroristverksamhet. I och med att en sammanslutning som ägnar sig åt t.ex. stämpling till terroristbrott är att betrakta som en terroristorganisation skulle en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation medföra att Säkerhetspolisen redan på ett tidigare stadium skulle kunna ingripa mot organisationen och dess deltagare.

Ett annat skäl som brukar användas mot kriminalisering av deltagande i terroristorganisation är att en sådan straffansvarsbestämmelse utgör en riskkonstruktion. Definitionerna av terroristbrott och terroristorganisation kommer att finnas i lag och kan förändras över tid vilket skulle kunna innebära att det genom en lagändring skulle bli möjligt att kringgå det skydd som grundlagens föreningsfrihet är tänkt att ge. En ansvarsbestämmelse som utgår från begrepp som ”deltagande” och ”terroristorganisation” kan dessutom uppfattas som otydlig och oförutsägbar. En sådan konstruktion överlämnar de närmare gränserna för straffansvaret till domstolarna och det sätter fingret på betydelsen av domstolarnas och domarnas oberoende. Internationellt finns exempel på att liknande konstruktioner har utnyttjats av auktoritära ledare. Opposition och meningsmotståndare riskerar att klassas som ”terroristorganisationer” eller ”terrorister” och dömas till straff i syfte att oskadliggöras.

Som framgår i avsnitt 3.3 finns numera ett förslag till grundlagsändring som innebär en möjlighet att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. I förslaget behandlas innebörden av begreppet terrorism i regeringsformen och risken med att inte definiera terrorism i grundlagen. Definitioner av begreppen terroristbrott och terroristorganisation finns i lag. Grundlagskommittén uttrycker emellertid att om lagändringar är av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av terroristbrott på ett mera grundläggande plan så kan det bli nödvändigt att dra slutsatsen

att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av terroristbrott. Detta bekräftas även av regeringen. Som exempel på en sådan förändring anges att bestraffa varje brott som begås i syfte att påverka det politiska beslutsfattandet, oberoende av gärningens allvar. Det klargörs alltså att det finns en gräns för vad som avses med terrorism i grundlagens mening.⁴⁹ Skulle en förändring av definitionen av terroristbrott som inte är inom denna gräns drivas igenom är en kriminalisering av deltagande som anknyter till den definitionen inte längre en grundlagsenlig begränsning av föreningsfriheten och det är därmed en domstols skyldighet att inte tillämpa den ändrade lagen (11 kap. 14 § regeringsformen). Det är inte möjligt att göra en alltför omfattande ändring av definitionerna av begreppen terroristbrott och terroristorganisation i förhållande till detta.⁵⁰

Även om grundlagen sätter en gräns för vad som avses med en terroristorganisation måste den som åtalas enligt en straffansvarsbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation kunna känna sig säker på att saken blir behandlad i enlighet med gällande lag och utan påverkan av ovidkommande intressen. Kravet på oberoende och opartiska domstolar har ställts upp till skydd för den enskilde medborgaren. Ett oberoende domstolsväsende är ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle; ett värn mot auktoritär maktutövning och ett skydd för enskildas fri- och rättigheter. Det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för politisk påverkan. Regeringsformen innehåller bestämmelser som avser att tillförsäkra såväl domstolarna som de enskilda domarna självständighet i den dömande verksamheten. En central bestämmelse i sammanhanget är 1 kap. 9 § om allas likhet inför lagen och iakttagande av saklighet och opartiskhet. Även 11 kap. 3 § är av yttersta vikt. Den stadgar att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Av bestämmelsen framgår även att ingen annan myndighet heller får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

⁴⁹ SOU 2021:15, s. 174 och prop. 2021/22:42, s. 25 och 33–34.

⁵⁰ Se även 12 kap. 10 § regeringsformen och prop. 2021/22:42, s. 25–26.

Åtgärder för att begränsa de högsta domstolarnas och den centrala domstolsadministrationens oberoende har aktualiserats i delar av Europa under senare tid. I Sverige får domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet och domstolsväsendets oberoende anses fungera väl i praktiken. Erfarenheter från andra EU-länder visar dock hur regeringspartier i syfte att stärka sin ställning har tagit makten över högsta domstolsinstanser och central domstolsadministration. Dessa förändringar har även kunnat gå snabbt. Det visar på vikten av en fortsatt analys av om det finns behov av att stärka de svenska domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.⁵¹ Att domstolarnas och domarnas ställning förblir oberoende och att en domstolsprövning kan ske utan politisk eller annan utomstående påverkan är enligt vår bedömning en absolut förutsättning för att införa ett straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Argumentet att det är en riskkonstruktion är alltså värt att ta på allvar.

I detta sammanhang ska nämnas att en del av 2020 års Grundlagskommittés uppdrag är just att utreda behovet av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende genom att bedöma bl.a. om pensionsålder för justitieråd och antal ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen bör regleras i grundlag och om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.⁵²

Inte heller den omständigheten att det finns svårigheter med att utforma författningstexten och att centrala begrepp kan uppfattas som vaga behöver vara ett argument emot ett straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Tidigare remitteringar har visat att det finns en oro för att flera legitima situationer och handlingar riskerar att bedömas som ett kriminellt deltagande. Att identifiera dessa skyddsvärda verksamheter och handlingar så att dessa kan beaktas vid utformningen av en kommande ansvarsbestämmelse är därför en av uppdragets nyckeluppgifter.

Slutligen är ett starkt argument för en ny bestämmelse att normen i Europa är att ha någon form av straffansvar för deltagande

⁵¹ Se i anslutning till detta Mats Melin och Stefan Lindskog, Domstolarnas oberoende behöver stärkas, SvJT 2017 s. 345 f.

⁵² Dir. 2020:11, Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. 2020 års Grundlagskommittés uppdrag i denna del ska redovisas senast den 15 februari 2023.

i terroristorganisation (se den internationella utblicken i avsnitt 4). Terrorismdirektivet ställer krav på medlemsstaterna att göra det straffbart att leda en terroristgrupp eller delta i en terroristgrupps verksamhet (artikel 4) och tilläggsprotokollet till Europarådets terrorismkonvention, som Sverige tillträtt, anger att deltagande i organisation för terrorismsyften ska kriminaliseras i nationell rätt (artikel 2). Kommissionen har i genomföranderapporter uppmärksammat att inga bestämmelser om straffansvar för deltagande finns och att detta medför en risk för att deltagande i en terroristorganisationens aktiviteter förblir ostraffat eftersom de gärningar som avses i artikel 4 a och b inte kräver en anknytning till ett specifikt terroristbrott. Numera har ett formellt överträdelseärende inletts på samma grund. Avsaknaden av en sådan bestämmelse gör att Sverige sticker ut i förhållande till våra grannländer. Terrorismen är ett internationellt problem och det finns därför ett värde med samstämmighet i sådana frågor. Ett införande skulle leda till mer likartad lagstiftning och motverka risk för uppfattningen om Sverige som en straffri zon där det råder gynnsamma förutsättningar för terrorister att etablera och bedriva verksamhet. Dessutom skulle det internationella polisiära samarbetet underlättas om samma områden är kriminaliserade i respektive land.

Mot bakgrund av denna redogörelse anser vi sammantaget att det finns ett stort antal argument för som påvisar ett behov av att införa ett särskilt straffansvar för deltagande som innebär ett aktivt stöd för en terroristorganisation. Skälen som talar emot är enligt vår bedömning klart svagare.

5.2.3 Behovet motiverar ett utnyttjande av det föreslagna undantaget i grundlagen

Bedömning: Behovet motiverar att undantaget i grundlagen utnyttjas. Det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

Skälen för bedömningen

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att en kriminalisering skulle vara ett effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation och att det föreligger ett behov. Att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation skulle emellertid utgöra en begränsning av föreningsfriheten. Förslaget till grundlagsändring som ges i SOU 2021:15 och den följande prop. 2021/22:42 öppnar en möjlighet att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Men det tål att upprepas att bara den omständigheten att möjligheten kommer att finnas inte per automatik innebär att det bör göras. Ytterligare förutsättningar framgår av 2 kap. 21 § regeringsformen. En begränsning av föreningsfriheten i form av straffrättslig lagstiftning 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 inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Regeringsformens proportionalitetsprincip innebär att varje begränsning som anses nödvändig, och som i övrigt uppfyller grundlagskraven för att vara tillåten, måste utformas på ett sådant sätt att den utgör ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter. En begränsning får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Förbudet mot åsiktsdiskriminering ger uttryck för den grundläggande värderingen i det svenska samhället att ingen ska behöva vidkännas ingrepp i sina medborgerliga fri- och rättigheter enbart på grund av sina åsikter. För att en begränsning ska komma i fråga krävs att den baseras på något annat förhållande än bara åskådning.

I sammanhanget ska också beaktas den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken gäller som lag i Sverige. I artikel 11 i konventionen regleras föreningsfriheten tillsammans med mötesfriheten. Denna frihet får dock underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag under förutsättning att de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller förebyggande

av oordning eller brott. Att notera när det gäller föreningsfriheten i Europakonventionen är att det framgår av Europadomstolens praxis att föreningar ska tillåtas att verka endast så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.⁵³

Vidare måste man även ha i åtanke att ett steg som innebär en inskränkning kan innebära att motståndet mot att införa en annan inskränkning minskar. Detta kan i sin tur leda till omfattande begränsningar och inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som var för sig framstår som välgrundade men som tillsammans innebär betydande och oönskade inskränkningar i dessa rättigheter. Detta gör att det bör ställas höga krav för att genomföra en begränsning av den karaktären som uppdraget innebär.

Det förhållandet att straffansvar för deltagande i en terroristorganisation har varit under utredning och övervägts vid flera tillfällen tidigare visar att det är en komplicerad fråga där flera hänsyn måste tas. Att det innebär en begränsning av föreningsfriheten är sannolikt den viktigaste omständigheten att bedöma. Det ska beaktas i andra delar av utredningsuppdraget och vi kommer därför att få anledning att återkomma till frågan.

Det kan dock konstateras att attentat skett både i dåtid och nutid såväl internationellt som nationellt. Den aktuella hotbilden visar även på en bred tillväxt i extremistiska miljöer i Sverige. Radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremism är flerdimensionella processer som sker fortgående. I sammanslutningar utbyter likasinnade ideologiska resonemang, hyllar och uppmanar till attentat samt delger instruktioner för terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Sammanslutningarna är digitala och personerna i fråga står i kontakt genom elektronisk kommunikation, vilket möjliggör en form av globalisering av dessa sammanslutningar. Framfarten är oroande.

Som vi konstaterat i föregående avsnitt finns det ett tydligt behov av att införa straffansvar för deltagande som innebär ett aktivt stöd för terroristorganisationers verksamhet. Det skulle effektivt kunna motverka brottslighet kopplad till terrorism och utgöra ett viktigt komplement till den befintliga lagstiftningen på området och täcka en straffvärd yta som i dagsläget inte är täckt. Vi anser att det mot

⁵³ Se t.ex. Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (Juno version 5, 2015), s. 525.

den bakgrunden är nödvändigt att begränsa föreningsfriheten genom att införa en sådan bestämmelse.

När det gäller regeringsformens övriga krav på frihetsbegränsande lagstiftning kan vi tillägga följande. Syftet med att göra det straffbart att delta i en terroristorganisation är att försvåra för organisationerna att bedriva sin verksamhet och en sådan bestämmelse kommer därmed i förlängningen – utöver att skydda samhällsordningen och befolkningen – värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det står därför klart att ändamålet med en sådan begränsning av föreningsfriheten i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Terrorismen är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, utövandet av mänskliga rättigheter, det fria ordet och den fria opinionsbildningen samt den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism dödar och skadar enskilda individer. Att införa straffansvar för deltagande i terroristorganisationer kan därför inte anses gå längre än vad som är nödvändigt för att det ska tillgodose sitt ändamål. Inte heller kan en ny bestämmelse anses utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen då det begränsar sig till kriminalisering av ett deltagande i en organisation vars verksamhet är brottslig och angrepp på staten och civila är en del av verksamhetens syfte. Det handlar inte om något förbud mot viss åskådning. Sammantaget anser vi mot denna bakgrund att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation utgör en nödvändig och proportionerlig begränsning av föreningsfriheten, som är förenlig med såväl regeringsformen som med Europakonventionen.

En nödvändig begränsning måste även utformas på ett sådant sätt att den utgör ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter. Det är alltså viktigt att en ny bestämmelse får ett tillämpningsområde och en omfattning som avgränsas väl. Detta får vi anledning återkomma till i samband med den närmare utformningen av bestämmelsen.

6 Förhållandet till den internationella humanitära rätten

Bedömning: Den internationella humanitära rätten utgör inte något hinder mot en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation.

En kriminalisering måste dock utformas så att den inte kommer i konflikt med den internationella humanitära rätten, t.ex. när det gäller sjukvård som bedrivs i enlighet med medicinska etiska principer.

Skälen för bedömningen

Den internationella humanitära rätten brukar ofta beröras tillsammans med den svenska regleringen av terrorism. Den utgör tillsammans med ockupationsrätten och neutralitetsrätten krigets lagar och har till syfte att lindra effekterna av det faktum att viss våldsanvändning är tillåten under väpnade konflikter. Detta innebär att gärningar som under fredstid skulle kunna utgöra terroristbrott under vissa omständigheter skulle kunna accepteras under väpnad konflikt. Sverige som stat har ett folkrättsligt ansvar för att den internationella humanitära rätten följs. Vid en konfliktsituation mellan svensk lagstiftning och internationell humanitär rätt bör det strävas efter att respekten för den internationella humanitära rätten upprätthålls. Det finns därför anledning att beröra vissa begrepp och frågeställningar utifrån en reglering rörande deltagande i en terroristorganisation.

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. Stridande i en sådan konflikt kallas kombattanter och har en uttrycklig rätt att inom den humanitära rättens ramar utföra stridshandlingar. En icke-internationell väpnad konflikt äger rum mellan en stat och en eller flera organiserade väpnade grupper eller mellan sådana grupper inom en stats territorium. De stridande i en stats väpnade styrkor i en sådan konflikt kan som utgångspunkt anses ha motsvarande rätt som kombattanter att utföra stridshandlingar. Däremot har övriga stridande – i andra styrkor än de statliga – ingen sådan uttrycklig rätt. Till denna kategori skulle en sammanslutning av stridande som utgör en terroristorganisation räknas. Dessa personer åtnjuter inte immunitet för sina handlingar ens när handlingarna är förenliga med den internationella humanitära rätten.

Däremot har det från flera håll i den internationella debatten gjorts gällande att det internationella humanitärrettsliga regelverket bör ges genomslag och få betydelse för den nationellt straffrättsliga bedömningen även beträffande stridande i andra styrkor än statliga i icke-internationella väpnade konflikter. I detta sammanhang har framför allt framhållits att det, om det internationella humanitärrettsliga regelverket inte beaktas vid en tillämpning av den nationella straffrätten, finns en påtaglig risk för att de stridandes incitament att följa den internationella humanitära rättens förbud minskar och att en sådan utveckling riskerar att leda till att civila i större omfattning utsätts för angrepp.⁵⁴

En grundläggande princip som har kommit till uttryck i flera bestämmelser på den internationella humanitära rättens område är att civila så långt som möjligt ska skonas från fientligheterna och aldrig utgöra mål för anfall, den s.k. distinktionsprincipen. Terroristhandlingar som typiskt sett innefattar våld mot civila är alltså förbjudna redan genom allmänna bestämmelser.⁵⁵ Det finns även uttryckliga förbud mot terrorism i den internationella humanitära rätten.⁵⁶

I flera av de unionsrättsliga och andra internationella instrument som ligger till grund för den svenska regleringen av terroristbrottslighet finns visserligen begränsningar i tillämpligheten i

⁵⁴ Se bl.a. SOU 2016:40, s. 85.

⁵⁵ Se t.ex. den gemensamma artikel 3 i Genèvekonventionerna.

⁵⁶ Se t.ex. artikel 4.2 d och artikel 13.2 i 1977 års tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna.

förhållande till den internationella humanitära rätten.⁵⁷ Några bestämmelser om förhållandet till den internationella humanitära rätten innebärande undantag finns inte i den svenska regleringen av terroristbrottslighet.⁵⁸ I NJA 2019 s. 909 ("Vapnen vid fronten") har Högsta domstolen också slagit fast att det inte finns stöd för att tolka de svenska straffbestämmelserna så att de – mot sin ordalydelse – ska anses innefatta en begränsning i förhållande till icke-statliga väpnade styrkor i icke-internationella konflikter, dvs. den kategori som en terroristorganisation i väpnad konflikt skulle räknas till. Inte heller den folkrättsliga sedvanerätten innehåller något sådant hinder.⁵⁹ Den internationella humanitära rätten kan mot den bakgrunden inte utgöra något hinder mot en bestämmelse som kriminaliserar deltagande i en terroristorganisation.⁶⁰

Det kan i och för sig inte uteslutas att det i ett enskilt fall kan uppkomma en fråga om huruvida ett visst handlande under en väpnad konflikt utgör en tillåten handling och samtidigt utgör ett deltagande i terroristorganisation som träffas av en kommande straffansvarsbestämmelse och därför bör bestraffas. I detta sammanhang bör sjukvård under väpnad konflikt lyftas särskilt. Den internationella humanitära rätten, som då gäller, innebär i den situationen vissa särskilda skyldigheter och rättigheter för sjukvårdspersonal. Vissa regler blir tillämpliga när det är fråga om en icke-internationell väpnad konflikt, den kategori som skulle bli aktuell om en sammanslutning av stridande som utgör en terroristorganisation deltar. Av artikel 10 i 1977 års tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionerna framgår bl.a. att ingen under några omständigheter ska straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården samt att personer med uppgifter inom sjukvården inte ska tvingas utföra handlingar som strider mot medicinska etiska principer och inte heller tvingas avstå från

⁵⁷ Se t.ex. beaktandesats 37 i terrorismdirektivet som lyder "Detta direktiv ska inte medföra någon ändring av medlemsstaternas rättigheter, skyldigheter eller ansvar enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt. Detta direktiv reglerar inte väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, vilken regleras av internationell humanitär rätt enligt definitionen av dessa begrepp i internationell humanitär rätt, och inte heller, till den del verksamheten regleras av andra regler i internationell rätt, en stats militära styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter."

⁵⁸ Jfr SOU 2019:49, s. 351 f.

⁵⁹ Jfr NJA 1946 s. 65.

⁶⁰ Se även prop. 2019/20:36, s. 21–22 där den internationella humanitära rätten inte ansågs utgöra något hinder mot att kriminalisera samröre med en terroristorganisation.

handlingar som krävs i enlighet med dessa principer. Även av sedvanerätten som är tillämplig på icke-internationella väpnade konflikter, Internationella rödakorskommitténs sedvanerättsstudie regel 26, framgår att det är förbjudet att straffa en person för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer eller att tvinga en person med uppgifter inom sjukvården att utföra handlingar som strider mot medicinska etiska principer. Att under väpnad konflikt ge vård enligt medicinska etiska principer är med andra ord alltid tillåtet. Detta måste beaktas i utformningen av en sådan bestämmelse så att den internationella humanitära rätten värnas.

7 Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

7.1 Terroristorganisation

I avsnitt 5.2 kunde vi konstatera att det finns ett behov av att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. För att kunna avgöra var gränsen för det straffbara området bör gå är det nödvändigt att klargöra vad vi avser med begreppet terroristorganisation. Det gör vi i detta avsnitt i tre steg som innefattar en redogörelse för definitionen i den svenska terroristbrottslagstiftningen, en redogörelse för förslaget till grundlagsändring och de förutsättningar det ger samt en avslutande bedömning av den nuvarande definitionen av terroristorganisation i förhållande till ändringsförslaget.

7.1.1 Begreppet i den svenska lagstiftningen

I artikel 2.3 i terrorismdirektivet definieras terroristgrupp som en strukturerad grupp, inrättad under viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat för att omedelbart begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur. Definitionen återspeglas i bl.a. definitionen av terroristgrupp i Finlands lagstiftning.⁶¹

⁶¹ Se avsnitt 4.2.2.

Det dröjde emellertid innan Sverige införde en legaldefinition. Regeringen bedömde tidigare att det saknades skäl för att införa detta och att varken begreppen terrorist eller terroristorganisation skulle användas i lagtext. När straffansvaret för finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation infördes i finansieringslagen uttalade regeringen vad som avses med begreppen terrorist och terroristorganisation i det sammanhanget. Med en terrorist avses en person som begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet och med begreppet terroristorganisation avses en grupp av personer som företar sådana handlingar. Genom att knyta definitionen av terrorist och terroristorganisation till utförandet av straffbara gärningar i förhållande till särskilt allvarlig brottslighet bedömde regeringen att det tillräckligt tydligt framgår vilka personer och organisationer som avses. Den utformningen av straffansvaret ansågs därför inte stå i konflikt med legalitetsprincipen.⁶²

Det var när bestämmelsen om ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation trädde i kraft i mars 2020 som en definition av begreppet terroristorganisation infördes i rekryteringslagen.

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

Med hänsyn till att begreppet är centralt för avgränsningen av det straffbara handlandet ansåg regeringen att såväl rättssäkerheten som förutsebarheten talade för att införa en definition. Även omständigheten att begreppet behövde omnämnas i flera paragrafer och behovet av att inte belasta lagtexten med otympliga omskrivningar talade för en definition i lag.⁶³ Regeringen hänvisade till den avgränsning av grupp som gjordes i samband med att finansieringsbrottet infördes, dvs. en ”sammanslutning av personer”. ”Särskilt allvarlig brottslighet” förekom redan i finansieringslagen och rekryteringslagen⁶⁴ och bedömdes vara ett

⁶² Prop. 2015/16:78, s. 49.

⁶³ Prop. 2019/20:36, s. 26 f.

⁶⁴ Enligt rekryteringslagen omfattar begreppet även sådan finansiering av terrorism som avses i 3 § finansieringslagen.

vedertaget begrepp som omfattade just sådana handlingar som en kriminalisering av samröre i förlängningen syftade till att komma åt.⁶⁵

Terroristbrottsutredningen, som bl.a. hade till uppdrag att föreslå en samlad reglering av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet, gjorde ingen annan bedömning avseende innehållet i definitionen utan föreslog att definitionen även ska finnas i den föreslagna terroristbrottslagen. Enligt förslaget skulle dock definitionen kompletteras även med en hänvisning till terroristbrott, eftersom terroristbrottet enligt utredningen inte längre ska ingå i begreppet särskilt allvarlig brottslighet.⁶⁶

Enligt förslaget till ny terroristbrottslag ska med terroristorganisation avses en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Regeringen ansåg att definitionen inte bör knytas till särskilt allvarlig brottslighet då sådan brottslighet inte i alla delar är begränsad till brott som begås i terrorismsyfte.⁶⁷ Detta blir tydligt särskilt gällande samröresbrottet, eller för den delen ett deltagandebrott, då den typen av kriminalisering är motiverad när det gäller sammanslutningar med inriktning på terroristbrott men svårare att motivera när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt annan särskilt allvarlig brottslighet.

Vårt uppdrag att föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation ska förhålla sig till den föreslagna grundlagsändringen i prop. 2021/22:42. Frågan är om det förslag till definition som ges i förslaget till ny terroristbrottslag i prop. 2021/22:133 motsvarar det utrymme till begränsning av föreningsfriheten som förslaget till grundlagsändring i prop. 2021/22:42 ger eller om ett straffansvar för deltagande i en terroristorganisation kräver andra överväganden av vilka organisationer som deltagandebrottet ska omfatta. Det finns därför anledning att övergå till en närmare analys av förslaget till grundlagsändring utifrån det perspektivet.

⁶⁵ Prop. 2019/20:36, s. 27.

⁶⁶ SOU 2019:49, s. 269 f.

⁶⁷ Prop. 2021/22:133, s. 101–102.

7.1.2 Grundlagskommitténs ändringsförslag och propositionen Föreningsfrihet och terroristorganisationer

Den föreslagna ändringen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen tar sikte på sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som *ägnar sig åt eller understöder terrorism eller* vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Bestämmelsen har funnits sedan 1976 års grundlagsreform. Med begreppet sammanslutning avses i detta sammanhang även andra sammanslutningar än ekonomiska och ideella föreningar. Det krävs inte att det ska vara en juridisk person. Sammanslutningar organiserade på annat sätt, såsom byalag och aktionsgrupper, omfattas. Ett visst mått av organisation och beständighet borde föreligga för att det inte endast ska vara fråga om en sammankomst, som faller in under mötesfriheten.⁶⁸

Angående begreppet terrorism konstateras i prop. 2021/22:42 att själva kärnan i begreppet terrorism i den föreslagna grundlagsbestämmelsen bör innefatta utförandet av sådana brottsliga gärningar som har de typiska drag som enligt internationell och svensk rätt karakteriserar terroristbrott. Utmärkande för sådan brottslighet är att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte. Det kan t.ex. handla om en avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd eller utföra viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

För att en sammanslutning ska anses ägna sig åt terrorism i den föreslagna grundlagsbestämmelsens mening är det inte tillräckligt att exempelvis dess medlemmar i dess namn eller under dess ledning begår en eller flera brottsliga gärningar. Det krävs att gärningen eller gärningarna är sådana allvarliga angrepp som riktar sig mot ett land

⁶⁸ Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75), s. 194 och 316.

eller en mellanstatlig organisation och som begås med terrorismsyfte, dvs. att de kvalificerande rekvisiten för terroristbrott är uppfyllda.⁶⁹

Regeringen anser vidare att terrorismkonventionen utgör ett betydelsefullt instrument för att förstå vad som kännetecknar terrorism även om begreppsbildningen inte framstår som lika tydlig som i t.ex. EU:s terrorismdirektiv. Enligt regeringens mening är det dock inte lämpligt att grundlagens terrorismbegrepp förutsätter vissa särskilda gärningar eller typer av gärningar. Som begreppet terrorism bör förstås i en ny begränsningsregel, kommer det att omfatta sådana gärningar som utgör brott enligt terrorismkonventionen endast under förutsättning att det är fråga om gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och som begås med ett terrorismsyfte (att de kvalificerande rekvisiten är uppfyllda).⁷⁰

Begreppsbildningen är avgörande för detta uppdrag. Som vi konstaterat i behovsanalysen i avsnitt 5.2.2 anser Grundlagskommittén att begreppet terrorism i regeringsformen innefattar en viss grad av flexibilitet, men att det finns en gräns för vad som avses med terrorism i grundlagens mening. Är lagändringar av sådant slag att de förändrar den etablerade betydelsen av terroristbrott på ett mera grundläggande plan så kan det bli nödvändigt att dra slutsatsen att grundlagens terrorismbegrepp inte längre omfattar alla former av terroristbrott. Detta bekräftas även av regeringen. Som exempel på en sådan förändring anges att bestraffa varje brott som begås i syfte att påverka det politiska beslutsfattandet, oberoende av gärningens allvar.⁷¹

I förslaget till grundlagsändring berörs även andra förhållanden som är av betydelse för tolkningen av grundlagens terrorismbegrepp, exempelvis förhållandet till s.k. motståndsrörelser. En principiell utgångspunkt bör vara att lagstiftningen om terrorism inte ska tillämpas i fråga om handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällskick. I vissa fall kan det emellertid finnas skäl att låta den svenska terroristlagstiftningen få verkan även när det gäller handlingar som begås av sådana eller liknande rörelser i länder

⁶⁹ Prop. 2021/22 :42, s. 24.

⁷⁰ Prop. 2021/22 :42, s. 25. Se även SOU 2021:15, s. 175.

⁷¹ SOU 2021:15, s. 174 och prop. 2021/22:42 s. 25 och 33.

som inte kan betraktas som demokratiska. Det kan handla om enskilda fall då allvarligt och urskillningslöst våld i sådana samhällen riktas mot civila. Begreppet terrorism i regeringsformen bör ge utrymme för att betrakta den typen av våld mot individer och samhällen som terrorism, alldeles oberoende av dess bakomliggande drivkrafter. Även intresset av att säkerställa en vid yttrande- och åsiktsfrihet kan föra med sig att brottsliga handlingar i en del sammanhang inte betraktas som terrorism. Det kan exempelvis vara fråga om allmänna aktioner mot omdiskuterade byggprojekt, våldsbrott i samband med upplopp vid demonstrationer eller annan form av civil olydnad. I dessa fall är det, dock ofta uteslutet att betrakta gärningarna som terroristbrottslighet redan på den grunden att de kvalificerande rekvisiten inte är uppfyllda.⁷²

I grundlagspropositionen tas också situationen då en sammanslutning ägnar sig åt viss blandad verksamhet upp. Även en sammanslutning som endast kan tillskrivas enstaka brott som utgör eller knyter an till terrorism bedriver verksamhet som innebär att den ägnar sig åt eller understöder terrorism i bestämmelsens mening. Begränsningsregeln bör enligt regeringen omfatta en sammanslutning som t.ex. bedriver verksamhet som understöder terrorism integrerat med legitim verksamhet eftersom viss blandad verksamhet är ett sätt att skapa legitimitet och engagemang.⁷³

Det ska även nämnas att förslaget till grundlagsändring innehåller en möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som understöder terrorism. Med detta avses sammanslutningar som kan tillskrivas sådan brottslighet som knyter an till terrorism i grundlagsbestämmelsens mening och som på så sätt bedriver en verksamhet som typiskt sett bidrar till terrorism. Begreppet understöder fångar därför som utgångspunkt in sådana sammanslutningar som ägnar sig åt exempelvis finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte eller osjälvständiga former av dessa brott.⁷⁴

Det är mot den här bakgrunden vi ska göra bedömningen om den definition som ges i förslaget till ny terroristbrottslag motsvarar det utrymme som lämnats i förslaget till grundlagsändring och om vi

⁷² Prop. 2021/22:42, s. 30.

⁷³ Prop. 2021/22:42, s. 27.

⁷⁴ Prop. 2021/22:42, s. 34.

därmed kan utgå från den definitionen i vårt förslag till särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Den bedömningen övergår vi till nu.

7.1.3 Terroristorganisation i förhållande till ett deltagandebrott

Bedömning: Med terroristorganisation bör i den föreslagna bestämmelsen avses en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott.

Skälen för bedömningen

Vi kan inledningsvis konstatera att förslaget till grundlagsändring ger utrymme att begränsa föreningsfriheten både vad gäller sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och sådana som understöder terrorism. Vårt uppdrag är att med utgångspunkt i den föreslagna grundlagsändringen lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Vår bedömning är att en terroristorganisation utgör en organisation som ägnar sig åt terrorism och att uppdraget därför berör ändringsförslagets första del, dvs. sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Vi finner inte heller i övrigt mot bakgrund av frågans komplexitet och utredningsuppdragets ramar anledning att behandla frågan om begränsning av föreningsfrihet i förhållande till organisationer som understöder terrorism.

Definitionen i den föreslagna terroristbrottslagen är alltså en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Enligt vår bedömning är definitionen väl avvägd och ryms inom de gränser som förslaget till grundlagsändring sätter. Det är även önskvärt att definitionen av en terroristorganisation är densamma oavsett vilka gärningar som avses i olika straffbestämmelser i en lag.

Den aktuella definitionen träffar såväl större organisationer med militärliknande strukturer som mindre löst sammansatta nätverk som opererar i digital miljö, vilket är nödvändigt för att omfatta alla terroristgrupperingar som det är straffvärt att delta i. Den är inte heller begränsande i förhållande till en viss typ av organisation. Den har inte någon koppling till EU:s eller FN:s sanktionslistor, även om förekomsten på en sådan lista är en omständighet som givetvis måste beaktas vid bedömningen.⁷⁵ Den träffar alla sammanslutningar som ägnar sig åt terroristbrottslighet oavsett kopplingar till politiska ideologier eller religiösa inriktningar. Den lämnar även utrymme för de avvägningar som behöver göras angående motståndsrörelser som i diktatoriska eller totalitära stater eller styrelseskick arbetar för ett införande eller ett återupprättande av ett demokratiskt samhälle och även när det gäller sammanslutningar som bedriver blandad verksamhet.⁷⁶

Mot denna bakgrund är vår slutsats att definitionen i den föreslagna terroristbrottslagen bör användas som utgångspunkt vid kriminalisering av deltagande.

7.2 Deltagandebrottets avgränsning

Förslag: Det ska införas en ny straffbestämmelse som omfattar den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Brottet ska ha beteckningen deltagande i en terroristorganisation.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Bedömning: Det finns inte skäl att införa någon ytterligare begränsning av det straffbara området.

⁷⁵ Prop. 2015/16:78, s. 67–68 och prop. 2021/22:133, s. 174–175. Se även prop. 2021/22:42, s. 27–28.

⁷⁶ Se ovan under avsnitt 7.1.2.

Skälen för förslaget och bedömningen

I avsnitt 5.2.1 har vi gjort bedömningen att en kriminalisering skulle vara ett ändamålsenligt och effektivt sätt att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation. Vidare har vi i avsnitt 5.2.2 slagit fast att varje form av deltagande som innebär ett stöd för organisationen är straffvärt eftersom det förbättrar organisationens möjligheter att begå terroristbrott och främjar framväxten och upprätthållandet av extremistiska miljöer vars avsikt är att angripa det demokratiska samhället och dess grundläggande funktioner. I det avsnittet konstaterar vi även att det finns en sådan typ av handlande som i nuläget inte träffas av någon straffbestämmelse, nämligen ett aktivt stödande av organisationens verksamhet genom att delta i exempelvis logistik och administration. Ett beteende som underlättar för organisationen och dess medlemmar genom att fler frigörs och kan ägna sig åt terroristorganisationens huvudverksamhet.

Det är utifrån dessa utgångspunkter som vi i det följande ska formulera ett förslag till särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Det är nödvändigt att tydligt ange vilket deltagande i en terroristorganisation som ska vara straffbart. En sådan precisering krävs för att lagstiftningen ska uppfylla de krav som legalitetsprincipen ställer på straffrättslig lagstiftning i fråga om tydlighet och förutsebarhet. Eftersom det handlar om kriminalisering av deltagande i en organisation är det dessutom nödvändigt att tillämpningsområdet blir väl avgränsat så det inte riskerar att hamna i konflikt med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och Europakonventionen. Tidigare lagstiftningsärenden på området bekräftar behovet av en sådan analys.

I dagsläget finns det ett exempel på kriminalisering av deltagande i kriminella sammanslutningar och det finns även ett antal exempel på liknande överväganden i andra sammanhang. I straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet är själva deltagandet i en olovlig sammanslutning kriminaliserat (18 kap. 4 § brottsbalken). Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. övervägde en ny straffbestämmelse i 23 kap. brottsbalken om ansvar för bl.a. främjande av brottslig verksamhet. Den brottsliga handlingen, alltså främjandet, beskrevs som att lämna ekonomiskt bidrag, upplåta hus, del av hus eller mark eller lämna annat liknande

stöd till en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer.⁷⁷ Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism har föreslagit att det ska vara straffbart att, utan att det utgör sjukvård eller sjuvård, delta i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands och därigenom bidra till, underlätta eller annars medverka till att en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet kan delta i konflikten. Enligt förslaget skulle det alltså vara straffbart att delta i en väpnad konflikt på ett sätt som främjar en terroristorganisationens förmåga att delta i konflikten.⁷⁸ Som framgått i avsnitt 3.2 föreslogs 2019 ett särskilt straffansvar för deltagande i terroristorganisation men efter kritik från Lagrådet, främst innebärande att en sådan bestämmelse innebär en otillåten begränsning av föreningsfriheten, valde regeringen i stället att gå vidare och införa straffansvar för samröre med terroristorganisation. I detta sammanhang kan även nämnas att Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer i maj 2021 föreslagit att det i 16 kap. brottsbalken ska införas två nya brott, som ges beteckningarna organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Straffbestämmelsen om organiserad rasism ska enligt förslaget omfatta den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen, liksom den som bildar vad som ska vara en sådan organisation.⁷⁹

I fråga om brottet olovlig kårverksamhet kan varje deltagare i sammanslutningen straffas. Ordet delta har en vidsträckt innebörd. Enligt Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, är delta att medverka som en av flera parter i viss kollektiv aktivitet; från att vara närvarande till att handla aktivt. Att enbart använda ordet delta för att beskriva den brottsliga handlingen skulle innebära att endast närvara på en plats där en terroristorganisation befinner sig eller verkar skulle kriminaliseras. En sådan utformning skulle alltså träffa för brett. Det är ett aktivt stödjande av organisationens verksamhet som ska kriminaliseras.

⁷⁷Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd (SOU 2000:88), s. 180.

⁷⁸SOU 2016:40, s. 206–210.

⁷⁹Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27), s. 17–18.

I promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, Ds 2017:62, som låg till grund för lagrådsremissen 2019 föreslogs att den straffbara gärningen skulle vara att delta i en terroristorganisationens verksamhet. Detta innebar alltså en form av begränsning men även om det i promemorians motiv utvecklades vad som avsågs med deltagande i verksamheten blev förslaget kritiserat i den delen i remitteringen. Förslaget riskerade att ge ett alltför stort utrymme för tolkningar och att väcka svåra gränsdragningsfrågor där handlingar som knappast kan anses straffvärda riskerade att utgöra straffbart deltagande. I lagrådsremissen avgränsades därför det straffbara området ytterligare till att omfatta deltagande i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Avsikten med den ytterligare avgränsningen var att tydliggöra att det kan finnas deltagande i en terroristorganisationens verksamhet som inte träffas av det straffbara området.⁸⁰

Även vi anser att deltagandet måste preciseras och den nämnda lagrådsremissens formulering, som alltså inte fanns med vid remitteringen av promemorian, är en bra utgångspunkt. Genom att i författningstexten begränsa det straffbara deltagandet till sådant som främjar, stärker eller understöder terroristorganisationen framgår det tydligt att det handlar om ett engagemang som objektivt framstår som ett stöd för terroristorganisationens verksamhet.

Deltagandet ska enligt vår bedömning ta sig uttryck i någon form av aktivitet som är mer kvalificerad än att endast befinna sig inom ett område som kontrolleras av en terroristorganisation eller att närvara vid ett enskilt möte. Att enbart uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi ska inte heller falla inom det straffbara området. I vart fall så länge det inte övergår i propaganda. Deltagandet ska utgöra en naturlig och integrerad del i terroristorganisationens verksamhet. Detta kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om, men typiskt för att ett deltagande ska anses främja, stärka eller understödja terroristorganisationen och därmed vara straffbart är att det underlättar för organisationen och dess medlemmar genom att fler frigörs och kan ägna sig åt terroristorganisationens huvudverksamhet. Det kan ske från ett annat land till en

⁸⁰ Ju 2019/00767/L5, s. 34–36.

terroristorganisation som verkar i Sverige och tvärtom även från Sverige till en organisation i ett annat land.

I mindre terroristorganisationer, eller terroristceller, kan verksamheten i allt väsentligt vara inriktad på att förbereda attentat genom exempelvis planering och införskaffande av vapen och annan utrustning, men det straffbara deltagandet kan även bestå i handlingar som informationsinhämtning, administration av digitala kanaler, publicitet eller utbildning av andra deltagare. I större terroristorganisationer kan verksamheten vara av mer skiftande slag. Att ansluta sig till en terroristorganisation genom att t.ex. ställa sig under dess ledning och utföra de uppgifter som tilldelas innebär typiskt sett ett deltagande i verksamheten. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att exempelvis administrera bostäder och distribuera utrustning och tjänster inom organisationen, sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är andra exempel på deltagande i organisationens verksamhet. Deltagande i verksamheten kan också ske genom att förse organisationen med information eller genom anskaffning eller underhåll av t.ex. vapen eller annan utrustning. Rekrytering av deltagare till verksamheten eller förmedling av utbildning till andra, liksom olika aktiviteter som tar sikte på publicitet och annan informationshantering kring verksamheten är andra former av deltagande i verksamheten. Att ansvara för eller på annat sätt vidta åtgärder för att finansiera verksamheten eller hantering av organisationens ekonomiska medel är ytterligare exempel på deltagande i verksamheten. Undantagsvis kan en terroristorganisation ha formella medlemskap eller ett förfarande för att bli medlem. Att skaffa ett medlemskap eller att gå med i terroristorganisationen är också ett deltagande.

Åklagaren bör inte behöva visa något visst syfte med deltagandet eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom deltagandet verkligen har främjats, stärkts eller understötts. Deltagandet ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt bidrar till terroristorganisationen på ett sådant sätt. Därför bör det i bestämmelsens uttryckas som att deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Detta tydliggör även att straffansvaret inträder på ett tidigt stadium, när det finns en konkret anknytning till organisationen. Detta inträffar redan i samband med att någon t.ex. ställer sina tjänster till

förfogande för organisationen, ställer sig under organisationens ledning eller svär organisationen trohet. Andra exempel kan vara att personen lämnat information eller vägledning, lämnat material eller utrustning till organisationen eller deltagit i utbildning eller träning anordnad av organisationen, oavsett vad utbildningen avsett. Flera av de uppräknade gärningarna kan sannolikt även utgöra andra brott som har samband med terrorism. Ansvar för deltagandebrottet när det avser dessa gärningar kräver till skillnad från flertalet av de övriga brotten som har samband med terrorism inte uppsåt till att terroristbrott ska begås med anledning av gärningen.⁸¹

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

I andra sammanhang har man konstaterat att det inte finns anledning att införa någon form av undantagsbestämmelse utifrån försvarlighet i terrorismsammanhang.⁸² Kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisation innebär emellertid en bred kriminalisering och en speciell situation som kräver egna överväganden. Ett undantagslöst förslag svarar enligt vår bedömning inte fullt ut upp mot den berättigade kritiken om gränsdragningsproblem och risken för att vissa handlingar som inte borde vara straffbara riskerar att omfattas. Formuleringen med att främja, stärka eller understödja preciserar deltagandet och klargör att det krävs ett aktivt stöd som upprätthåller organisationens verksamhet för att vara straffbart. Det klargör även att utrymmet för att anse att ett deltagande i en terroristorganisation inte faller in under det straffbara området är mycket begränsat. I stort sett allt aktivt deltagande i en terroristorganisation får anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Men det

⁸¹ Jfr dock finansieringsbrottet.

⁸² Prop. 2021/22:131, s. 145.

finns ett antal handlingar som objektivt framstår som stödjande för terroristorganisationens verksamhet och alltså träffas även av det preciserade deltagandebegreppet, men som inte kan betraktas som straffvärda. Våra kontakter med myndigheter och civilorganisationer under utredningstiden har bekräftat den bedömningen och klargjort att det finns ett behov av någon form av undantag eller ventil för vissa verksamheter.

De situationer som blir aktuella är främst vissa typer av journalistiska metoder och situationer där det saknas alternativ till verksamhet som objektivt stöder en terroristorganisation. När det gäller journalistisk verksamhet ska först sägas att så länge det handlar om ordinärt journalistiskt arbete som rapportering och dokumentation faller det utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Om en journalist under ett uppdrag t.ex. endast uppehåller sig hos organisationen, talar med organisationsmedlemmar eller rapporterar inifrån organisationen utgör inte detta något deltagande. Inte heller samråd och uppgörelser med organisationen utgör deltagande.

Sedan finns det sådana situationer som rent objektivt utgör ett deltagande i organisationen. De faller därmed inom bestämmelsens tillämpningsområde, men kan aktualiseras för en undantagsbestämmelse. Ett sådant exempel är en journalist som inom ramen för ett uppdrag wallraffar i en islamistisk organisation och som behöver genomföra vissa stödjande gärningar som att laga mat och utföra transporter för att kunna genomföra sitt uppdrag. Samma resonemang kan tillämpas på en journalist som infiltrerar en högerextremistisk organisation via nätforum, som kan behöva visa lojalitet genom att utföra vissa handlingar för att kunna kvalificera sig som medlem och därigenom kunna få del av information. Sådana deltagandegärningar är objektivt ägnade att främja organisationerna, men framstår som försvarliga för att kunna genomföra uppdraget.

Man kan även tänka sig situationer som uppstår när en terroristorganisation kontrollerar ett större område och uppbär statsbärande funktioner. Om man som t.ex. anställd inom offentlig förvaltning under de omständigheterna fortsätter utöva sitt yrke på sin tidigare arbetsplats under den nya regimen för att man inte har något annat alternativ kan det inte anses utgöra straffvärt deltagande i terroristorganisationens verksamhet. Under långdragna konflikter kan det även bli aktuellt att inte bara fortsätta utöva sitt yrke på sin

tidigare arbetsplats utan även att söka anställning för att klara sitt eget uppehälle. Även om man därigenom kan anses främja organisationen framstår även det som ett försvarligt agerande.

Undantaget bör dock inte formuleras uttömmande utan allmänt och kunna tillämpas även på andra situationer än de uppräknade, exempelvis sjukvård som bedrivs i enlighet med den internationella humanitära rätten (se närmare i författningskommentaren och i avsnitt 6). Gemensamt för de handlingar som ska kunna omfattas är att de med hänsyn till omständigheterna under vilka de utförts är försvarliga. För att tydliggöra detta i författningstexten ska den innehålla ett uttryckligt undantag där det framgår att en gärning inte ska utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Bestämmelsen ska därför kompletteras med ett undantag med den lydelsen.

I slutändan är det en domstol som ska göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter. Invänder en tilltalad att ett deltagande med hänsyn till omständigheterna är försvarligt måste hen presentera en rimlig förklaring till varför de åtgärder som hen vidtagit ska anses vara försvarliga och undantaget tillämpas. Om så sker har åklagaren på sedvanligt sätt bevisbördan för att så inte är fallet.

Gränsdragningen och tillämpningen av undantaget finns närmare beskrivna i författningskommentaren.

En fråga i anslutning till ett försvarlighetsundantag är om det finns anledning att begränsa det straffbara området ytterligare? I den föreslagna terroristbrottslagen finns avseende samtliga brott, förutom terroristbrottet, ett undantag som innebär att ansvar inte ska dömas ut i ringa fall.⁸³ Även när deltagandebrottet tidigare har utretts har förslaget kompletterats med ett undantag för ringa fall.⁸⁴

Deltagandebrottet är emellertid av annan karaktär och har ett vidare skyddsintresse än de flesta andra brott som har samband med terrorism. Dessutom är förutsättningarna annorlunda med anledning av det föreslagna försvarlighetsundantaget. Som exempel på tillfällen då ett undantag för ringa brott skulle bli aktuellt att tillämpa har tidigare angetts deltagande under omständigheter som inte lever upp till men är snarlika bl.a. de som förekommer i

⁸³ Prop. 2021/22:133, s. 119–121.

⁸⁴ Ds 2017:62, s. 32 och 108.

bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap.⁸⁵ Enligt vår bedömning är det rimligare att sådana gärningar bedöms utifrån det föreslagna försvarlighetsundantaget.

De gärningar som enligt vår bedömning möjligen skulle kunna komma i fråga för ett undantag för ringa brott är mer perifera gärningar som ändå objektivt uppfyller rekvisiten, exempelvis ett deltagande under kort tid. I fråga om sådana gärningar måste ändå beaktas att deltagandebrottet är ett allvarligt brott där varje deltagande bidrar till att stärka organisationens kapacitet. Vi bedömer mot den bakgrunden att gärningens allvarlighet får hanteras inom ramen för straffskalan. Det finns alltså inte skäl att ytterligare begränsa det straffbara området.

7.3 Osjälvständiga brottsformer

Förslag: Försök till deltagande i en terroristorganisation ska straffbeläggas.

Bedömning: Det finns inte skäl att undanta deltagandebrottet från medhjälps- eller anstiftansansvar. Det finns inte skäl att straffbelägga förberedelse eller stämpling till deltagandebrottet.

Skälen för förslaget och bedömningen

I avsnitt 8 föreslår vi att ett antal brott som har samband med terrorism (finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering och resa) ska vara straffbara i förhållande till det föreslagna brottet deltagande i en terroristorganisation. Detta innebär att vi föreslår att ett antal specifika förstadier och medverkansformer till det föreslagna deltagandebrottet ska straffbeläggas. En fråga att ta ställning till blir därför i vilken utsträckning det finns behov av att kriminalisera osjälvständiga brottsformer i förhållande till deltagandebrottet.

Av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse, stämpling och medverkan i 23 kap. brottsbalken är förstadierna försök, förberedelse och stämpling straffbara endast när det för ett visst brott är särskilt föreskrivet (1 och 2 §§). Medhjälp och

⁸⁵ Ds 2017:62, s. 168 f.

anstiftan är däremot straffbart i förhållande till alla brottsbalksbrott och i övrigt när det gäller brott med fängelse i straffskalan (4 §).

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

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

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

Deltagandebrottet i vårt förslag har fängelse i straffskalan vilket innebär att medverkan kommer att vara straffbart om det inte görs ett uttryckligt undantag från medverkansansvaret. Den som genom råd eller dåd främjar att någon annan gör sig skyldig till ett

deltagandebrott bör enligt vår mening träffas av ett medhjälpsansvar. Likaså bör den som förmår någon annan att begå ett deltagandebrott, träffas av ett anstiftansansvar. Detta ligger även i linje med vad som gäller för övriga brott i den föreslagna terroristbrottslagen. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att undanta deltagandebrottet från medhjälps- eller anstiftansansvar.

För att det ska vara befogat att kriminalisera förstadier till brott gäller den allmänna utgångspunkten att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Det bör i praktiken finnas fall av brottet som är så pass allvarliga att ett ingripande framstår som motiverat. Det måste också finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt på så sätt att det finns ett reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Slutligen måste det krävas att införandet av ett straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen.

Straffet för normalgraden av det föreslagna deltagandebrottet är fängelse i högst fyra år och för det grova brottet fängelse i lägst två år och högst åtta år (i vissa fall femton år).⁸⁶ Det innebär att brottets abstrakta straffvärde, även när det gäller brott av normalgraden, är sådant att en kriminalisering av förstadier till brottet i och för sig framstår som rimlig. Det handlar dessutom om ett brott som det är angeläget att motverka, eftersom det syftar till att understödja, stärka eller främja en terroristorganisationens förmåga. Att motverka sådana organisationer är särskilt viktigt eftersom deras verksamhet riktas mot mycket högt värderade skyddsintressen. I sammanhanget kan även konstateras att samröre med en terroristorganisation och även finansieringsbrottet är straffbelagda på försöksstadiet. Det är rimligt att straffansvaret i övrigt är detsamma när någon försöker delta i en terroristorganisation på sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Genom förslagen att kriminalisera offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till deltagandebrottet kommer emellertid vissa handlingar som skulle kunna träffas av bestämmelserna om försök, förberedelse, stämpling och medverkan att kriminaliseras som självständiga brott.⁸⁷ Genom att straffbelägga offentlig uppmaning och rekrytering i förhållande till deltagandebrottet straffbeläggs handlingar som i vissa fall dels skulle

⁸⁶ Se avsnitt 7.4.

⁸⁷ Se avsnitt 8.

kunna träffas av medverkansansvar i form av anstiftan, dels skulle kunna utgöra stämpling till brott. Genom att straffbelägga finansiering av deltagande i en terroristorganisation straffbeläggs vidare handlingar som dels träffas av medverkansansvar, dels skulle kunna utgöra förberedelse till deltagande. Angående förberedelse skulle däremot även att ta befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott kunna aktualiseras i det fallet då någon förbereder sitt eget deltagande. Vid övervägande om en eventuell kriminalisering måste man emellertid även beakta att den som förbereder sitt eget deltagande fortfarande råder över brottets förverkligande och att deltagandebrottets fullbordanstidpunkt ligger på ett tidigt stadium, nämligen då man ansluter sig till organisationen. Dessutom kan gärningar som någon som inte ännu är deltagare begår som är ägnade att stödja terroristorganisationen utgöra samröresbrott. Det bör i sammanhanget även noteras att samröresbrottet eller andra brott som har samband med terrorism inte är straffbelagda på förberedelsestadiet. Sammantaget anser vi att det inte finns skäl att ingripa med straffansvar redan för förberedelse till deltagandebrott.

Vad gäller resebrottet skulle detta i vissa fall kunna bedömas som försök till deltagande. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara att någon, utan att dessförinnan ha vidtagit någon åtgärd som skulle kunna utgöra ett deltagande (exempelvis ställa sina tjänster till förfogande), reser för att delta i en terroristorganisation för att väl på plats få besked om att han eller hon inte är välkommen i terroristorganisationen. Däremot går det att föreställa sig även andra situationer där någon försöker delta i en terroristorganisation men av olika skäl inte lyckas. Det kan t.ex. handla om en person som här i landet försöker delta i en terroristorganisations verksamhet.

Sammanfattningsvis anser vi mot bakgrund av förslagen till kriminalisering av brotten som har samband med terrorism i förhållande till deltagandebrottet i avsnitt 8 att det inte finns anledning att straffbelägga förberedelse och stämpling till deltagandebrottet.⁸⁸ Däremot kan man som framgår ovan föreställa sig situationer av försök till deltagandebrott som inte träffas av det i övrigt straffbara området. Det finns därför skäl att kriminalisera försök till deltagande i en terroristorganisation.

⁸⁸ Förberedelse och stämpling är inte heller kriminaliserat i förhållande till samröresbrottet. Se prop. 2019/20:36.

7.4 Straffskalor och påföljdsval

Förslag: Straffet för deltagande i en terroristorganisation ska vara fängelse i högst fyra år.

Om deltagandebrottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Innebär gärningen att gärningsmannen har lett terroristorganisationen ska straffet vara fängelse i lägst två och högst femton år.

Bedömning: Det bör vara en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet om ett brott enligt annan lag har begåtts med uppsåt att främja deltagandebrott. Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Skälen för förslaget och bedömningen

För normalgraden av brottet samröre med en terroristorganisation är straffskalan för närvarande fängelse i högst två år. Vid grovt brott är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

För samtliga brott av normalgraden enligt rekryteringslagen och finansieringslagen föreskrivs fängelse i högst två år. Med undantag för resa och finansiering av brotten i rekryteringslagen, dvs. finansiering av offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa, finns det för brott enligt dessa lagar också en särskild straffskala för grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst sex år (6 § första stycket rekryteringslagen och 3 § andra stycket finansieringslagen).

Regeringen har emellertid ifrågasatt om de befintliga straffskalorna på terrorismområdet i alla delar speglar brottens allvar. En del av Terroristbrottsutredningens uppdrag var därför att särskilt överväga och föreslå förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå.⁸⁹

⁸⁹ Dir. 2018:21.

Med Terroristbrottsutredningens betänkande som utgångspunkt har regeringen bedömt att det finns anledning att se allvarigare på terroristbrottslighet. I förslaget till ny terroristbrottslag föreslås straffmaximum för brottet samröre med en terroristorganisation bli fängelse i högst fyra år och om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sju år. För finansieringsbrottet, offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning föreslås straffmaximum för brott av normalgraden till fängelse högst tre år. För grova brott är de föreslagna straffskalorna fängelse lägst ett år och högst sex år. Straffskalorna för terroristbrott och resa för terrorism föreslås förbli oförändrade.⁹⁰

Den gärning som vi nu föreslår ska kriminaliseras är deltagande i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Terrorism är, som vi konstaterat i avsnitt 5.2 ett av de allvarigaste hoten mot demokratin, det fria ordet, utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism dödar och skadar enskilda individer och skapar svåra trauman hos de som, direkt eller indirekt, drabbas. Det är alltså fråga om brottslighet som orsakar allvarlig skada för sådana intressen som särskilt bör värnas i ett demokratiskt samhälle. Brottslighet som har ett högt straffvärde.

I likhet med regeringen och Terroristbrottsutredningen anser vi att det finns anledning att se allvarigare på terroristbrottslighet. Skälen för skärpningen av straffskalan för samröresbrottet gör sig i än större utsträckning gällande i förhållande till det föreslagna deltagandebrottet. Omständigheten att flera personer har gått samman för att utföra terroristbrottslighet medför att risken för sådan brottslighet ökar. Vissa terroristorganisationer har en väl utvecklad organisation och avsevärda ekonomiska resurser. Deltagande i en sådan organisation är av grundläggande betydelse för att organisationen ska kunna upprätthållas och utveckla sin förmåga att begå terroristbrott. Den brottsligheten kan i sin tur orsaka ett stort mänskligt lidande och allvarlig skada för sådana intressen som särskilt bör värnas i ett demokratiskt samhälle. Detta motiverar en sträng straffskala. Samtidigt kan omständigheterna runt ett deltagande variera stort, vilket talar för att straffskalan bör utgå från straffminimum. Mot denna bakgrund anser vi att straffskalan för brott av normalgraden bör vara fängelse högst fyra år.

⁹⁰ Prop. 2021/22:133, s. 121.

Omständigheter som bör kunna vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är bl.a. vilken terroristorganisation det rör sig om, vilka uppgifter som har utförts, varaktigheten av deltagandet och deltagarens roll i organisationen. Eftersom dessa omständigheter kan skilja sig mycket åt, kan också straffvärdet för ett deltagandebrott variera i avsevärd utsträckning. Hela straffskalan bör därför i möjligaste mån kunna utnyttjas.

Att delta i en terroristorganisation utgör, i likhet med övriga brott i den föreslagna terroristbrottslagen, brottslighet av sådan art att det motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om varken straffvärdet i sig eller den tidigare brottsligheten skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.⁹¹

För samtliga brott som har samband med terrorism i den föreslagna terroristbrottslagen, utom resa, finns alltså särskilda straffskalor för grovt brott. I bestämmelserna finns kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt.

Som framgått av avsnitt 7.2 kan ett deltagande i en terroristorganisation gestalta sig på många olika sätt. Det bidrar till att stärka eller upprätthålla en terroristorganisation och dess förmåga att begå terroristbrott som ett deltagande innebär kan därför variera från i det närmaste obefintligt till synnerligen betydande. Det finns därför skäl att, i likhet med vad som gäller för flertalet andra brott som har samband med terrorism i terroristbrottslagen, införa en särskild skala för grovt brott. När det är fråga om straffskalan för grova deltagandebrott bör det enligt vår bedömning få genomslag att deltagaren tar en roll inom organisationen. Att inta en roll inom organisationen när gärningen är att bedöma som grov måste enligt vår bedömning anses mycket straffvärt. Därför föreslår vi att straffskalan för grovt deltagandebrott ska vara fängelse i lägst två år och i högst åtta år. Detta får även anses vara i linje med regeringens mer allmänt strängare syn på terroristbrottsligheten genom införandet av terroristbrottslagen.

Genom att i lagtext ange kvalifikationsgrunder för grovt brott skapas förutsättningar för att försvårade omständigheter ska få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Uttryckliga

⁹¹ Prop. 2021/22:133, s. 128–129.

kvalifikationsgrunder ger också ökad förutsebarhet och bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen, vilket leder till en ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Det finns därför skäl att, liksom vid andra grova brott som har samband med terrorism, ange exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt.

Det är själva deltagandet i verksamheten som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen som föreslås bli kriminaliserat. Det är skillnad i förhållande till de flesta andra brotten som har samband med terrorism i terroristbrottslagen som ju tar sikte på själva terroristbrottet. Därför är det till viss del andra omständigheter än de som kvalificerar befintlig terroristbrottslighet som grov som bör få genomslag vid bedömningen av om ett deltagandebrott ska vara att bedöma som grovt.

De omständigheter som särskilt bör beaktas är dels på vilket sätt som en person deltagit i organisationens verksamhet, dels vilken organisation det har varit fråga om.

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

Vilken terroristorganisation personen har deltagit i är också en omständighet som bör kunna få betydelse vid bedömningen av om deltagandebrottet är grovt. En terroristorganisation som vid fler tillfällen än ett har begått terroristbrott måste anses särskilt farlig. Att delta i en sådan terroristorganisation måste anses vara

försvårande. Det bör därför anges att det, vid en bedömning av om brottet är grovt, särskilt ska beaktas om brottet har varit av särskilt farlig art. Även andra omständigheter än vilken terroristorganisation det har varit fråga om bör emellertid kunna göra att deltagandebrottet bedöms vara av särskilt farlig art.

Det finns även anledning att införa en särskild straffskala för det grova brottet då det kan konstateras att det inte bara rör sig om en central roll utan att gärningsmannen har lett organisationen. Detta innebär alltså en form av kvalificerad nyckelroll som endast kan innehas av ett fåtal personer. Den som bedöms leda en terroristorganisation kan kontrollera terroristorganisationen och genom order och anvisningar se till att terroristbrott verkligen begås och kan möjliggöra för organisationen att bibehålla och ytterligare utveckla sin brottsliga verksamhet. Kan man konstatera att gärningsmannen har lett terroristorganisationen bör straffet kunna uppgå till fängelse femton år.

En särskild straffskala som går utöver den ordinarie straffskalan för en viss rubricering av ett brott är en konstruktion som inte är helt främmande.⁹² I terrorismdirektivet har man valt att bryta ut ledande från övrigt deltagande och även ställt strängare krav på medlemsländerna när det gäller påföljden för ledande. Det finns därför anledning att i linje med terrorismdirektivet använda den konstruktionen i samband med kriminaliseringen av deltagande i terroristorganisation. Genom detta förslag bedömer vi även att bestämmelsen uppfyller terrorismdirektivets krav i dessa delar.⁹³

För vissa andra brott med strängare straffskala medför dess stränghet vissa konsekvenser, t.ex. att brottet omfattas av reglerna om bortfallande av påföljd i 35 kap. brottsbalken eller av regler för brott som äventyrar rikets säkerhet. Vårt huvudsyfte med den föreslagna straffskalan för deltagande i form av ledande är emellertid att säkerställa att kraven i terrorismdirektivet uppfylls. Vi ser i övrigt inte några behov av ändringar i annan lagstiftning med anledning av den föreslagna särskilda straffskalan.

Sammanfattningsvis bör vid bedömningen av om ett deltagandebrott är grovt särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen, om deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå

⁹² Se t.ex. 19 kap. 4 § brottsbalken.

⁹³ Jfr. avsnitt 4.1.

terroristbrott eller om brottet annars har varit av särskilt farlig art. Dessutom bör det alltså även införas en särskild straffskala som innebär att straffet ska vara lägst två år och högst 15 år om deltagandet innebär att gärningsmannen har lett terroristorganisationen. Närmare beskrivning och exemplifiering finns i författningskommentaren.

De föreslagna straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott överlappar varandra med så pass mycket som två år i och med att intervallet från två år till fyra år skulle vara gemensamt. Flertalet brott i den föreslagna terroristbrottslagen har emellertid stora överlappningar.⁹⁴ De överlappande delarna av straffskalorna bör för deltagandebrottet tillämpas när det finns omständigheter som påverkar straffmätningen, men inte gradindelningen, exempelvis vid ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken. Även situationer som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken där den tilltalade har avsett att brottet ska få allvarigare följder än det faktiskt fått skulle kunna innebära sådan tillämpning, i den mån sådant s.k. överskjutande uppsåt kan aktualiseras vid deltagandebrottet. När det gäller deltagandebrottet är varaktigheten av deltagandet ett exempel på en omständighet som bör kunna ha betydelse för straffvärdet, men som normalt inte bör påverka gradindelningen.

Slutligen ska tilläggas att det i 12 § i den föreslagna terroristbrottslagen finns en särskild straffskärpningsgrund. Den innebär att det ska vara en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet om ett brott enligt annan lag har begåtts med uppsåt att främja brott enligt terroristbrottslagen.⁹⁵ Bestämmelsens utformning innebär att uppsåtet att främja brott avser samtliga brott i terroristbrottslagen. Det finns inte anledning att göra någon annan bedömning när det gäller deltagandebrottet. Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

⁹⁴ Prop. 2021/22:133, s. 121.

⁹⁵ Prop. 2021/22:133, s. 130–133.

7.5 Placering och förhållande till andra straffbestämmelser

Förslag: Bestämmelsen om straffansvar för deltagande i en terroristorganisation ska införas i terroristbrottslagen.

Brottet samröre med terroristorganisation ska vara subsidiärt i förhållande till det föreslagna brottet deltagande i en terroristorganisation. En samröresgärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Det befintliga undantaget för ringa brott ska utgå.

Bedömning: I övrigt behövs inte någon reglering av frågor om konkurrens i förhållande till deltagandebrottet i terroristbrottslagen.

Skälen för förslaget och bedömningen

I prop. 2021/22:133 föreslås att finansieringslagen, lagen om straff för terroristbrott och rekryteringslagen ska upphävas. Bestämmelserna som reglerar straffansvar för bl.a. terroristbrott, samröre, finansiering och rekrytering ska i stället samlas i terroristbrottslagen. Mot den bakgrunden ska bestämmelsen som reglerar deltagande i en terroristorganisation också föras in i den lagen, precis före samröresbestämmelsen.

I finansieringslagen och rekryteringslagen finns subsidiaritetsbestämmelser 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 motiverades med att avsikten med straffbestämmelserna i de nämnda lagarna inte var att de skulle ha företräde framför brottsbalken eller lagen om straff för terroristbrott utan att de ska komplettera befintlig lagstiftning i syfte att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.⁹⁶

När samröresbrottet infördes i rekryteringslagen gjordes undantag från subsidiaritetsregeln i förhållande till det nya brottet.

⁹⁶ Regeringens proposition 2001/02:149, Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, s. 47, Regeringens proposition prop. 2009/10:78, Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism, s. 50, och prop. 2015/16:78, s. 44.

Detta motiverades med att samröresbrottet, i likhet med brott enligt terroristbrottslagen, har delvis andra och vidare skyddsintressen än brotten i brottsbalken. Därmed kunde det alltså i vissa fall vara rimligt att döma i konkurrens, vilket ansågs tala emot att låta samröresbrottet omfattas av rekryteringslagens subsidiaritetsbestämmelse.⁹⁷

Deltagandebrottet tar inte heller i första hand sikte på att kriminalisera något som har karaktären som förstadium till eller främjande av terroristbrott utan på det straffvärda deltagandet i en terroristorganisation. Det får sägas stå på egna ben i förhållande till annan brottslighet som har samband med terrorism. Deltagandebrottet tar också sikte på ett handlande som kan pågå under lång tid och omfatta ett flertal straffbelagda handlingar. Såväl de enskilda handlingarna som den tid deltagandet har pågått kan få betydelse för deltagandebrottets straffvärde. Det är inte heller bara brott enligt brottsbalken som kan innefattas i ett deltagandebrott utan även brott inom specialstraffrätten.

I förslaget till ny terroristbrottslag gör regeringen bedömningen att det inte finns något behov av någon generell reglering av frågor om konkurrens i den nya lagen utan att dessa frågor får bedömas enligt de allmänna principer som gäller i svensk rätt. Anledningen till detta är att regeringen anser att det tidigare synsättet – att subsidiaritetsregler var motiverade utifrån att straffbestämmelserna gällande brott som har samband med terrorism inte ska ha företräde framför brottsbalken utan komplettera befintlig lagstiftning i syfte att uppfylla Sveriges internationella åtaganden – kunde ifrågasättas. Enligt regeringen bidrar straffbestämmelserna till att alla typer av straffvärda handlingar som har samband med terrorism kriminaliseras på ett trovärdigt och effektivt sätt. Särkriminaliseringen betonar också enligt regeringen det särskilda allvaret i den aktuella brottsligheten. Även avsaknad av någon särskild reglering av de konkurrensfrågor som kan uppstå i förhållande till andra brott i specialstraffrätten är ett skäl för att ta bort subsidiaritetsbestämmelserna i den nya lagen.⁹⁸

Mot den bakgrunden finns inte heller anledning att föreslå någon form av reglering i terroristbrottslagen som särskilt tar sikte på deltagandebrottet i förhållande till brottsbalken eller andra brott i

⁹⁷ Prop. 2019/20:36, s. 40–41.

⁹⁸ Prop. 2021/22:133, s. 146–148.

terroristbrottslagen (se dock nedan angående samröresbrottet). Frågan om konkurrens får därmed, precis som för flertalet övriga brott i den föreslagna terroristbrottslagen, avgöras i det enskilda fallet med tillämpning av de allmänna principer som gäller i svensk rätt. I författningskommentaren lämnas exempel på vad som bör gälla i olika situationer.

Det särskilda straffansvaret för deltagande i en terroristorganisation påkallar dock enligt vår bedömning en specifik ändring i det här avseendet. Det gäller det interna förhållandet till samröresbrottet. Innan straffansvaret för samröre med en terroristorganisation föreslogs var, som framgått av avsnitt 3.2, avsikten att införa ett deltagandebrott tillsammans med ett uttryckligen subsidiärt samröresbrott. Fanns det utrymme för att döma för deltagandebrott skulle inte samröresbestämmelsen tillämpas.⁹⁹

I den föreslagna terroristbrottslagen är samröresbrottet utformat på följande sätt.

5 § För *samröre med en terroristorganisation* döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som

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

Straffet är 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 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.

Ringa fall utgör inte brott.

Åtgärder som omfattas av bestämmelsen kan också ingå som led i deltagandet i en terroristorganisation om samtliga förutsättningar för deltagandebrottet är uppfyllda. Med ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation finns det anledning att ändra

⁹⁹ Ds 2017:62, s.118, och Ju2019/00767/L5, s. 49.

samröresbestämmelsen så att den blir subsidiär till deltagandebestämmelsen och därmed träffar situationer som inte innebär ett deltagande men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott. Den befattning och upplåtelse för en terroristorganisation som bestämmelsen bör träffa är sådan som genomförs av utomstående personer och ofta i praktiken mot ersättning eller kompensation av något slag, även om det sistnämnda inte är nödvändigt för ansvar.

I detta sammanhang kan även paralleller dras till bestämmelsen i brottsbalken om olovlig kärverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Den straffbelägger i första ledet den som bildar eller deltar i sammanslutningen för att sedan i andra ledet även träffa den som för sammanslutningen tar befattning med vapen, ammunition, eller annan dylik utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller understöder den med pengar eller på annat sätt. De åtgärder som beskrivs i det andra ledet är sådana som typiskt sett måste anses främja eller bidra till den olovliga sammanslutningens verksamhet, utan att de behöver utgöra ett deltagande.¹⁰⁰

Mot denna bakgrund bör samröresbestämmelsens lydelse ändras så att det framgår att den är subsidiär i förhållande till deltagandebrottet.

En sådan ändring innebär att vissa situationer som tidigare skulle ha kunnat bedömas utgöra ett samröre med en terroristorganisation nu kan bedömas som ett deltagande i en terroristorganisation. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation blir med våra föreslagna författningsändringar alltså i första hand tillämplig på stödjande gärningar från personer utanför själva terroristorganisation. Samröre med en terroristorganisation kommer ändå att träffa delvis liknande situationer och ha samma skyddsintressen. Bestämmelserna kommer också att innehålla delvis samma rekvisit och ha liknande karaktär.

Vi anser vidare att den argumentation som vi för i avsnitt 7.2 till stöd för att föreslå ett försvarlighetsundantag i bestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation även gör sig gällande i

¹⁰⁰ När bestämmelser om olovlig kärverksamhet infördes i svensk rätt genom lagen (1934:271) om förbud mot vissa sammanslutningar var bestämmelsen uppdelad i två skilda bestämmelser. 1 § reglerade att det var förbjudet att bilda eller delta i en olovlig sammanslutning, medan förbudet i 2 § utvidgades till att avse även andra handlingar avseende sådana sammanslutningar. Där förbjöds bl.a. att för en sådan sammanslutning lägga upp eller inneha förråd av vapen eller ammunition och upplåta område eller hus.

förhållande till brottet samröre med en terroristorganisation. Flera av situationerna som beskrivs i det avsnittet, exempelvis avseende journalistisk verksamhet, kan bli aktuella i en situation där handlingen snarare är att bedöma som samröre än deltagande. Det finns alltså även samröresgärningar som skulle kunna vara försvarliga. Det skulle även bli en orimlig konsekvens att exempelvis en journalist som deltar i en terroristorganisation skulle kunna hävda att deltagandet är försvarligt medan en journalist som utför en liknande gärning, utan att vara deltagare, inte skulle kunna hävda att gärningen är försvarlig. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att det finns anledning att även införa ett försvarlighetsundantag för samröresbestämmelsen.

Om man inför ett försvarlighetsundantag förändras även förutsättningarna för och behovet av att minska det straffbara området ytterligare. De skäl som vi gör gällande i avsnitt 7.2 gör sig gällande även i detta avseende. Mot denna bakgrund bör undantaget för ringa brott i bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation utgå. De gärningar som skulle kunna bedömas enligt det undantaget bör i stället bedömas utifrån det föreslagna försvarlighetsundantaget.

7.6 Rättskraft och åtalspreskription

Bedömning: Rättskraften av en dom som innebär att någon dömts för deltagande i en terroristorganisation omfattar inte andra – i sig straffbara – gärningar som inte omfattats av åtalet.

Preskriptionstiden för deltagandebrottet börjar löpa först sedan deltagandet upphört. Beräkningen av preskriptionstiden för andra brott som begåtts inom ramen för deltagandet görs på sedvanligt sätt.

Skälen för bedömningen

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

Att någon har dömts för deltagande i en terroristorganisation bör därför normalt omfatta allt det handlande som deltagandet enligt åtalet och domen sägs ha bestått av. För det fall det i deltagandebrottet, enligt åtalet, har ingått annan brottslighet, t.ex. misshandel eller finansieringsbrott, utan att åtal väckts särskilt för dessa brott, bör även dessa brott omfattas av domens rättskraft. Detsamma hade gällt om det i stället hade åtalats och dömts i konkurrens för dessa brott; alla brott i den första rättegången hade då omfattats av domens rättskraft.¹⁰¹

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

Enligt huvudregeln ska preskriptionstid räknas från den dag ett brott begicks (35 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Ett deltagandebrott är emellertid ett brott som sträcker sig över den tid den aktivt stödjande handlingen pågår. Det bör därför betraktas som ett s.k. perdurerande brott som fullbordas i och med att deltagandet inleds och pågår till dess att deltagandet upphör. Huvudregeln vid sådana brott är att preskriptionstiden för hela brottsperioden börjar löpa först när brottet upphör, som t.ex. vid brottet olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken.¹⁰²

Deltagandebrottet är, i likhet med olaga frihetsberövande, ett brott som kräver att gärningsmannen aktivt upprätthåller ett tillstånd som innebär en fortlöpande kränkning av det skyddade intresset och där den tid brottet pågått har betydelse för brottets straffvärde. Det krävs visserligen ett aktivt deltagande i en terroristorganisation för att deltagandebrottet ska ha fullbordats. Däremot torde det inte därefter krävas ständigt nya gärningar för att anse att deltagandebrottet fortgår. Att ha ställt sig under en terroristorganisations ledning är ett typexempel på en åtgärd som

¹⁰¹ Jfr avsnitt 7.5 om förhållandet till andra bestämmelser och författningskommentaren i motsvarande del.

¹⁰² Bäcklund m.fl., Brottsbalken, kommentaren till 35 kap. 4 § (Juno version 19, 2021-12-01).

innebär ett fullbordat deltagandebrott. Ett sådant brott torde fortgå till dess att den enskilde på något sätt aktivt har tagit avstånd från sitt deltagande i terroristorganisationen. Preskriptionstiden för hela deltagandeperioden bör därför börja löpa först när deltagandet i terroristorganisationen har upphört.

Frågan om när ett deltagande kan sägas ha upphört kan emellertid i praktiken vara svår att besvara. Detta måste självfallet avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Ett deltagande bör kunna upphöra antingen genom att deltagaren t.ex. bryter kontakten med organisationen eller upphör med den verksamhet som innebär ett deltagande i terroristorganisationen, eller genom att organisationen upphör att vara en terroristorganisation. Faktorer som bör kunna påverka bedömningen när det gäller det aktiva deltagandet är vilken tid som har förflutit sedan de relevanta gärningarna ägde rum och om personen har tagit tydligt avstånd från sådana handlingar.¹⁰³

7.7 Avslutande prövning i förhållande till föreningsfriheten

Bedömning: Den föreslagna utformningen av straffbestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation är förenlig med bestämmelserna gällande föreningsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen.

Skälen för bedömningen

Inledningsvis är vår bedömning att den föreslagna utformningen av det särskilda straffansvaret för deltagande i en terroristorganisation är fullt godtagbar ur rättssäkerhetssynpunkt och uppfyller legalitetsprincipen. Vår bedömning är vidare att den kommer att bli effektiv och kunna vara ett värdefullt verktyg för att förebygga, förhindra och bekämpa deltagande i en terroristorganisation och därmed i längden försvåra för terroristorganisationer att bedriva sin verksamhet. Att kriminalisera deltagande kommer enligt vår bedömning även ha en preventiv effekt.

¹⁰³ För resonemang om upphörande, se prop. 2015/16:78, s. 68.

I avsnitt 5.2 har vi gjort bedömningen att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation utgör en nödvändig och proportionerlig begränsning av föreningsfriheten, som är förenlig med såväl regeringsformen som med Europakonventionen. Det är emellertid viktigt att kriminaliseringens omfattning och tillämpningsområde avgränsas väl. Därför krävs även en avslutande bedömning om den föreslagna utformningen av straffansvaret är förenlig med regeringsformens och Europakonventionens krav.¹⁰⁴

Vid en avslutande bedömning av den föreslagna utformningen av straffansvaret konstaterar vi att själva ändamålet med lagstiftningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Att göra det straffbart att delta i en terroristorganisation är att försvåra för organisationerna att bedriva sin verksamhet och en sådan bestämmelse kommer därmed i förlängningen – utöver att skydda samhällsordningen och befolkningen – värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Vidare gör vi bedömningen att förslaget till kriminalisering som lämnas är tillräckligt tydligt avgränsat till såväl omfattning som tillämpningsområde. Kriminaliseringens utformning är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet och är nödvändig för att uppnå detta. Statsmakternas och samhällets intresse av att kunna bekämpa terrorism genom åtgärder av detta slag står i rimlig proportion till den inverkan kriminaliseringen har på föreningsfriheten och övriga opinionsfriheter. Utformningen utgör inte heller något förbud mot en viss åskådning.

Sammanfattningsvis bedömer vi att den närmare utformning av straffansvaret för deltagande i terroristorganisation som vi föreslår är en godtagbar och proportionerlig begränsning av föreningsfriheten, som är förenlig med både regeringsformen och Europakonventionen. Man skulle kunna tänka sig att den föreslagna bestämmelsen i enskilda fall skulle kunna leda till att det uppstår en begränsning i förhållande till andra grundläggande fri- och rättigheter (t.ex. yttrande- eller informationsfrihet). De argument vi använder angående begränsning av föreningsfriheten gör sig gällande även avseende en eventuell sådan begränsning. Även vår föreslagna utformning med ett försvarlighetsundantag ska beaktas. Vår bedömning är därför att även en sådan begränsning är godtagbar och

¹⁰⁴ Se närmare angående 2 kap. 21 § regeringsformen och artikel 11 Europakonventionen i avsnitt 5.2.3.

proportionerlig och förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

7.8 Deltagandebrottet i andra författningar

Bedömning: Det behöver inte göras några författningsändringar för att brottet deltagande i en terroristorganisation ska omfattas av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, lagen om sprängämnesprekursorer, tullagen, lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar, utlänningslagen och lagen om hemlig dataavläsning.

Skälen för bedömningen

I avsnitt 7.5 föreslår vi att brottet deltagande i en terroristorganisation ska placeras i den föreslagna terroristbrottslagen, precis före brottet samröre med en terroristorganisation. Den skulle då utgöra en ny bestämmelse, 4 a §. Med anledning av den föreslagna bestämmelsens placering och de förslag som lämnas i propositionerna En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning (prop. 2021/22:133) och Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden (prop. 2021/22:131) kommer deltagandebrottet att omfattas av vissa bestämmelser utan att någon lagändring görs. Vissa sådana bestämmelser behandlas i andra avsnitt, bl.a. avsnitt 9 och 10. Övriga bestämmelser behandlas i detta avsnitt.

Först berörs tre sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som har till syfte att effektivisera informationsutbytet mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism (10 kap. 18 b, 22 a och 35 kap. 10 c §§). Sedan tidigare omfattas terroristbrott, brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen av bestämmelserna. I prop. 2021/22:133 föreslås att bestämmelserna ska innehålla en hänvisning till ett begånget brott enligt någon av 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:000). Det finns inte anledning att undanta deltagandebrottet eller göra någon annan bedömning i förhållande till övriga brott i den föreslagna

terroristbrottslagen. Att deltagandebrottet omfattas är en önskvärd konsekvens av bestämmelsens placering.

Sedan tidigare innehåller 14 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer en subsidiaritetsbestämmelse som innebär att ansvar för vissa brott enligt lagen inte ska dömas ut om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt bl.a. lagen om straff för terroristbrott. I prop. 2021/22:133 föreslås att hänvisningen ska ersättas med en hänvisning till den föreslagna terroristbrottslagen (2022:000). Även i 5 kap. 3 § tullagen (2016:253) finns en motsvarande bestämmelse beträffande ansvar för tullförseelse som sedan tidigare hänvisar till bl.a. finansieringslagen och lagen om straff för terroristbrott. Även denna hänvisning föreslås ersättas av en hänvisning till den föreslagna terroristbrottslagen. Det finns inte heller avseende dessa bestämmelser anledning att undanta deltagandebrottet eller göra någon annan bedömning i förhållande till övriga brott i den föreslagna terroristbrottslagen. Att deltagandebrottet omfattas är en önskvärd konsekvens av bestämmelsens placering.

I prop. 2021/22:131 föreslås att lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska ersättas av en ny lag, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, som ska träda i kraft samtidigt som den nya terroristbrottslagen. I den lagen beaktas den föreslagna terroristbrottslagen. I det lagstiftningsärendet görs också följdändringar i en bestämmelse i utlänningslagen (2005:716) rörande utvisning och en bestämmelse i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning rörande tillstånd till hemlig dataavläsning som innebär att bestämmelserna hänvisar till den föreslagna terroristbrottslagen. Det finns inte heller avseende dessa bestämmelser anledning att undanta deltagandebrottet eller göra någon annan bedömning i förhållande till övriga brott i den föreslagna terroristbrottslagen. Att deltagandebrottet omfattas är en önskvärd konsekvens av bestämmelsens placering. Se avsnitt 10 för materiella överväganden avseende deltagandebrott och lagen om hemlig dataavläsning.

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

Förslag: Det ska vara straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till samt att resa utomlands i avsikt att delta i en terroristorganisation. Det ska vidare vara straffbart att finansiera deltagande i en terroristorganisation.

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

Det finns inte något praktiskt behov av att kriminalisera utbildning som syftar till deltagande i en terroristorganisation.

Skälen för förslaget och bedömningen

En kriminalisering av gärningar som har karaktären av förstadier till brott bör förbehållas brott av visst allvar. Det bör också, i förhållande till det beteende som den tänkta kriminaliseringen tar sikte på, finnas en viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda. Ju närmare en kränkning av skyddsintresset som beteendet står, desto större anledning finns det att kriminalisera gärningen. Kravet på närhet har stor betydelse också när det gäller frågan om det är rimligt att kriminalisera medverkansliknande handlingar som självständiga brott. Av särskild betydelse är också hur högt ett skyddsintresse rankas. Ju högre det rankas, desto större

avstånd kan accepteras mellan det beteende som ska kriminaliseras och skyddsintresset.

Som vi konstaterat i avsnitt 5.2 är terrorism ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, utövandet av mänskliga rättigheter, det fria ordet och den fria opinionsbildningen och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism dödar och skadar enskilda individer och skapar svåra trauman hos de som, direkt eller indirekt, drabbas. I syfte att motverka terrorism bör därför allt handlande som understöder, stärker eller främjar en terroristorganisation vara straffbart. Det är alltså fråga om ett skyddsintresse som rankas synnerligen högt.

Sedan den 1 mars 2020 är offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering i förhållande till samröresbrottet kriminaliserat. Som framgår i det följande är även övriga brott som har samband med terrorism i terroristbrottslagen i stor utsträckning kriminaliserade i förhållande till varandra. Detta talar starkt för en omfattande kriminalisering av brotten som har samband med terrorism även i förhållande till deltagandebrottet.

Det är dock självklart så, även när det gäller terrorismrelaterad verksamhet, att man till slut når en punkt då den tänkta kriminaliseringen ligger så långt från skyddsintresset att det inte är rimligt med en kriminalisering. Det är därför angeläget att noggrant överväga vilka särskilda förberedelse- och medverkansåtgärder i form av brott som har samband med terrorism som bör vara kriminaliserade som självständiga brott även specifikt i förhållande till deltagandebrottet.

8.1 Offentlig uppmaning till deltagandebrottet

I förslaget till ny terroristbrottslag föreslås bestämmelsen om offentlig uppmaning få följande lydelse.

7 § För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 § eller någon av 8–10 §§.

Straffet är 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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,
2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller
3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

Bestämmelsen omfattar alltså uppmaning till både terroristbrott och till övriga brott som har samband med terrorism. Sannolikt tar sig emellertid en offentlig uppmaning i praktiken uttryck i någon form av allmänt stöd till terrorism snarare än uppmaning att begå ett visst brott. Detta talar för att bestämmelsen ska utvidgas till att omfatta även deltagandehandlingar som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation.

Offentlig uppmaning till rekrytering, utbildning och resa omfattades inte tidigare av straffansvar. Regeringen ansåg i prop. 2021/22:133 att dessa handlingar i fråga om straffvärde framstod som likvärdiga med offentlig uppmaning till vissa gärningar som omfattas av straffansvar. En utvidgning av bestämmelsen om offentlig uppmaning skulle enligt regeringen också bidra till att den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism på ett mer heltäckande sätt fångar upp budskap och propaganda med inriktning på särskilda former av stöd till terrorism, t.ex. uppmaningar att utbilda sig i olika vapen- och sprängämnestekniker för att begå terroristbrott.¹⁰⁵ En utvidgning av straffansvaret för offentlig uppmaning till att omfatta även deltagandebrottet skulle alltså även ligga i linje med denna syn.

Ett ytterligare argument för en utvidgning av ansvaret för offentlig uppmaning är förhållandet till brottet uppvigling (16 kap. 5 § brottsbalken). Bestämmelsen omfattar den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet. Straffskalan för det

¹⁰⁵ Prop. 2021/22:133, s. 107–108.

brottet är böter eller fängelse i högst sex månader. Det är enligt bestämmelsen alltså kriminaliserat att uppvigla till samtliga brott i den föreslagna terroristbrottslagen. Men när det gäller brotten i terroristbrottslagen är det som framgått ovan på förslag att det ska bli kriminaliserat att offentligt uppmana till samtliga dessa brott genom lagändringen. Offentlig uppmaning till terrorismrelaterade brott utgör alltså *lex specialis* i förhållande till uppviglingsbrottet i brottsbalken när det gäller brotten i terroristbrottslagen. Med andra ord skulle deltagandebrottet hamna i en konstig situation om det till skillnad från övriga brott i den föreslagna terroristbrottslagen inte skulle omfattas av bestämmelsen om offentlig uppmaning. Det skulle kunna innebära otydlighet och svåra överväganden i fråga om ett meddelande som innefattar en offentlig uppmaning till terrorism som är allmän och inte specifikt inriktad på ett visst brott i terroristbrottslagen. Bedömningen kan då bli komplicerad om *lex specialis*-bestämmelsen offentlig uppmaning, med sin strängare straffskala, eller om uppviglingsbestämmelsen är tillämplig på den aktuella gärningen. Därför talar även systematiska skäl och utformningen av den föreslagna terroristbrottslagen för att även offentlig uppmaning till deltagandebrottet ska kriminaliseras.

Även en kriminalisering av offentlig uppmaning till deltagandebrottet måste prövas i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter. Utvidgningen av tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om offentlig uppmaning innebär en motsvarande inskränkning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen. Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas genom lag med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och allmän ordning och säkerhet under de förutsättningar som anges i 2 kap. regeringsformen. En begränsning kan göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Inskränkningen får inte heller gå så långt att den innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av grundvalarna för vårt statsskick. Inskränkningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i bl.a. politiska och religiösa angelägenheter särskilt beaktas (2 kap.

20 § första stycket, 21 § och 23 § första och andra styckena regeringsformen).

I sammanhanget ska också Europakonventionen beaktas. Artikel 10 i Europakonventionen slår fast en rätt till yttrandefrihet, vilket innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Dessa friheter får dock underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag under förutsättning att de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller förebyggande av oordning eller brott.

Mot bakgrund av att syftet med inskränkningen är att förhindra terrorism och försvåra för terroristorganisationer att bedriva brottslig verksamhet, och att den därmed i förlängningen har till ändamål att värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, står det klart att ändamålet med inskränkningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Vid den proportionalitetsbedömning som ska göras är det av stor betydelse att det redan finns en omfattande kriminalisering av offentlig uppmaning i förhållande till övriga gärningar i terroristbrottslagen. Vidare måste beaktas att om deltagandebrottet införs skulle offentlig uppmaning till det brottet ändå vara kriminaliserat genom uppviglingsbestämmelsen. Den föreslagna utvidgningen av det straffbara området för offentlig uppmaning skulle således inte under de förutsättningarna utöka det straffbara området i förhållande till vad som redan skulle följa av brottsbalkens bestämmelse om uppvigling till brott. Sammantaget anser vi mot denna bakgrund att den föreslagna utvidgningen av straffansvaret utgör en nödvändig och proportionerlig begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten, som är förenlig med såväl regeringsformen som med Europakonventionen. Offentlig uppmaning bör således vara straffbart även i förhållande till deltagande i en terroristorganisation.¹⁰⁶

När det gäller frågan om ett brott ska rubriceras som offentlig uppmaning till terrorism eller offentlig uppmaning till särskilt allvarlig brottslighet, ska det alternativ väljas som närmast motsvarar vad uppmaningen i det enskilda fallet ytterst är inriktad på. I prop.

¹⁰⁶ Se i detta sammanhang även prop. 2009/10:78, s. 42–44, prop. 2019/20:36, s. 43–45, och prop. 2021/22:133, s. 107–109.

2021/22:133 klargörs att om uppmaningen ytterst är inriktad på terroristbrott ska rubriceringen offentlig uppmaning till terrorism väljas. Detsamma gäller om uppmaningen gäller samröre med en terroristorganisation. Mot denna bakgrund ska en uppmaning till deltagande i en terroristorganisation rubriceras som offentlig uppmaning till terrorism.¹⁰⁷

Straffskalan för brottet, bör på grund av brottets allvar och av systematiska skäl, vara densamma som för övriga brott som omfattas av bestämmelsen om offentlig uppmaning. Det kommer då att finnas en särskild straffskala för grovt brott och undantag för ringa fall. När det gäller vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet offentlig uppmaning är grovt, är det framför allt kvalifikationsgrunderna om brottet har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om det annars har varit av särskilt farlig art som bör vara aktuella i förhållande till brottet offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisation.

8.2 Rekrytering till deltagandebrottet

I förslaget till ny terroristbrottslag föreslås bestämmelsen om rekrytering få följande lydelse.

8 § För *rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller
2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 §.

Straffet är 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 gärningen

¹⁰⁷ Prop. 2021/22:133, s. 190.

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,
2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller
3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

Rekryteringsgärningen sammanfaller alltså till viss del med det straffbara området för offentlig uppmaning. Detta har lösts genom att rekryteringsbrottet gjorts subsidiärt i förhållande till brottet offentlig uppmaning.

För att förebygga och förhindra terroristbrottslighet är det grundläggande att det finns möjligheter att ingripa mot att personer rekryteras till terrorism. Precis som för offentlig uppmaning torde rekryteringsbrottet många gånger ta sig uttryck i att söka förmå någon att på olika sätt stödja en terroristorganisation snarare än att specifikt söka förmå någon att begå ett visst terrorismrelaterat brott. Att söka förmå någon att delta i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen genom att t.ex. förmå denna att ställa sina tjänster till förfogande för organisationen eller svära organisationen trohet är straffvärda handlingar som det är angeläget att kunna förhindra. Det finns alltså ett behov av att bestämmelsen om rekrytering utvidgas så att den omfattar deltagande i en terroristorganisation. Även rekrytering till deltagande i en terroristorganisation är att knyta till terrorism snarare än till särskilt allvarlig brottslighet. Rekrytering till deltagande i en terroristorganisation ska således rubriceras rekrytering till terrorism.

Det som sägs om straffskalan och undantag för ringa fall under rubriken om offentlig uppmaning till deltagandebrottet bör gälla även i fråga om rekrytering till deltagande i en terroristorganisation.

8.3 Resa i syfte att delta i en terroristorganisation

I förslaget till ny terroristbrottslag föreslås bestämmelsen om resa få följande lydelse.

10 § För *resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 5 eller 9 §.

Straffet är fängelse i högst två år.

Ringa fall utgör inte brott.

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

Som vi tidigare konstaterat är det angeläget att kriminalisera deltagande i en terroristorganisation. Därför är det även angeläget att motverka möjligheterna att kunna delta i en terroristorganisation. Att resa i syfte att delta i en terroristorganisation är ett tydligt exempel på en sådan straffvärd handling som det finns anledning att motverka. Det bör därför även göras straffbart att resa i syfte att delta i en terroristorganisation. Straffansvaret för resa bör därför utvidgas till att omfatta även deltagandebrottet.

En utvidgning av tillämpningsområdet för resebrottet skulle innebära en motsvarande inskränkning av rörelsefriheten. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. En begränsning av rörelsefriheten kan göras bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå längre än vad som behövs för att tillgodose det eftersträfvade ändamålet. Inskränkningen får aldrig heller gå så långt att den innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av grundvalarna för vårt statsskick. Inskränkningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

I sammanhanget ska även Europakonventionen beaktas. Artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet innebär en rätt till rörelsefrihet. Denna frihet får dock underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag

och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten.

Mot bakgrund av att syftet med inskränkningen är att förhindra terrorism och försvåra för terroristorganisationer att bedriva brottslig verksamhet, och att den därmed i förlängningen har till ändamål att värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, står det klart att ändamålet med inskränkningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Vid den proportionalitetsbedömning som ska göras är det av stor betydelse att det redan finns en omfattande kriminalisering av resa i förhållande till övriga gärningar i terroristbrottslagen. Vår bedömning är att den aktuella begränsningen är såväl nödvändig som proportionerlig och att kriminaliseringen därför är förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen. Resa ska alltså vara straffbart även i förhållande till deltagande i en terroristorganisation. Ett sådant brott ska i enlighet med övervägandena som gjorts angående övriga brott i detta avsnitt rubriceras resa för terrorism.

Det som sägs om straffskalan och undantag för ringa fall under rubriken om offentlig uppmaning till deltagandebrottet, bör i tillämpliga delar gälla även i fråga om resebrottet i förhållande till deltagande i en terroristorganisation.

8.4 Finansiering av deltagandebrottet

I förslaget till ny terroristbrottslag föreslås bestämmelsen om finansiering få följande lydelse.

6 § För *finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i 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

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet är 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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning,

3. har avsett betydande värde, eller

4. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

Det är angeläget att alla former av ekonomiskt stöd till terrorism motverkas med kraftfulla åtgärder. I likhet med de överväganden som har gjorts i det föregående angående offentlig uppmaning, rekrytering och resa finns det anledning att utvidga finansieringsbrottet så att det även omfattar finansiering av deltagande i en terroristorganisation. Ett sådant brott ska i enlighet med övervägandena som gjorts angående övriga brott i detta avsnitt rubriceras finansiering av terrorism.

Det som sägs om straffskalan och undantag för ringa fall under rubriken offentlig uppmaning till deltagandebrottet bör gälla även i förhållande till finansiering av deltagandebrott i tillämpliga delar.

Även att finansiera någons resa i syfte att delta i en terroristorganisation är något som får anses ägnat att stärka, främja eller understödja en terroristorganisation och som därför bör göras straffbart. Det finns även anledning att göra det straffbart att

finansiera offentlig uppmaning och rekrytering till deltagande i en terroristorganisation. Några ytterligare lagändringar behöver inte göras för att detta ska gälla utan det följer av att det är straffbart att finansiera brotten offentlig uppmaning, rekrytering och resa, som enligt våra förslag ska utvidgas så att de omfattar gärningar som syftar till deltagande i en terroristorganisation.¹⁰⁸

8.5 Utbildning i förhållande till deltagandebrottet bör inte kriminaliseras

I förslaget till ny terroristbrottslag föreslås bestämmelsen om utbildning få följande lydelse.

9 § För utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som

1. till någon annan meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana hjälpmedel eller om sådana metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att användas vid terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, i 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 i avsikt att använda dem för att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §.

Straffet är 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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,
2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller
3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

¹⁰⁸ Se motsvarande överväganden i samband med att straffansvar för samröresbrottet föreslogs, prop. 2019/20:36, s. 46–47.

Ringa fall utgör inte brott.

Utbildningsbrottet tar sikte på att förmedla och ta del av specifika kunskaper i syfte att den uppräknade brottsligheten ska begås. Som framgår av avsnitt 7.2 är utbildning som sker inom ramen för en terroristorganisation ett typexempel på deltagandebrottet. Utbildning kan alltså vara straffbart enligt såväl bestämmelsen om utbildning som den föreslagna bestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation. Övriga fall av kriminalisering i utbildningssituationen framstår som ytterst teoretiska. Det finns inte något praktiskt behov av att kriminalisera utbildning i förhållande till deltagandebrottet eftersom utbildningsbrottet uttryckligen tar sikte på utbildning för terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet och finansieringsbrott.

8.6 Konsekvenser i andra författningar

Bedömning: Några författningsändringar behöver inte göras för att offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, resa för terrorism eller finansiering av terrorism i form av deltagandebrottet, dvs. de förslag som lämnas i avsnitt 8.1–8.4, ska omfattas av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, lagen om sprängämnesprekursorer, tullagen, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, utlänningslagen och lagen om hemlig dataavläsning.

Det behöver inte göras några författningsändringar för att brottet offentlig uppmaning till terrorism (i form av uppmaning till deltagande) ska omfattas av bestämmelser i radio- och tv-lagen och i lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor.

Det behöver inte göras några författningsändringar för att brottet finansiering av terrorism (i form av finansiering av deltagande) ska omfattas av bestämmelser i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande.

Skälen för bedömningen

I avsnitt 7.8 konstaterar vi att det inte behöver göras några författningsändringar för att brottet deltagande i en terroristorganisation ska omfattas av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, lagen om sprängämnesprekursorer, tullagen, lagen om särskild kontroll av vissa utläningar, utlänningslagen och lagen om hemlig dataavläsning. Bestämmelserna i dessa författningar hänvisar till samtliga brott i den föreslagna terroristbrottslagen. Även de föreslagna ändringarna i detta avsnitt kommer därför att omfattas av bestämmelserna. Det finns inte anledning att göra några andra överväganden när det gäller de förslag till nykriminalisering som lämnas i detta avsnitt.

Därutöver bör ett par av de föreslagna ändringarna och de författningsrelaterade konsekvenser dessa får nämnas särskilt. När det gäller brottet offentlig uppmaning till terrorism i form av offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisation innebär alltså vårt förslag att bestämmelsen om offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet som föreslås i prop. 2021/22:133 kompletteras med en hänvisning till deltagandebrottet. I den propositionen föreslås att en bestämmelse i radio- och tv-lagen (2010:696), som bl.a. innefattar förbud mot straffbara uppmaningar till terroristbrott i vissa satellitsändningar, ska hänvisa till bestämmelsen om offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Vidare föreslås att en bestämmelse i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor, som innebär ansvar för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla att ta bort vissa meddelanden, ska hänvisa till bestämmelsen om offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Det finns inte anledning att undanta offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisation eller göra någon annan bedömning i förhållande till övriga former av offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i dessa avseenden. Det är önskvärt att offentlig uppmaning till terrorism i form av offentlig uppmaning till deltagande i en terroristorganisation omfattas av bestämmelserna.

När det gäller brottet finansiering av terrorism i form av finansiering av deltagande i en terroristorganisation innebär alltså vårt förslag att bestämmelsen om finansiering av terrorism eller

särskilt allvarlig brottslighet som föreslås i prop. 2021/22:133 kompletteras med en hänvisning till deltagandebrottet. I den propositionen föreslås att en bestämmelse i lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande ska hänvisa till finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet och försök till sådant brott enligt den föreslagna terroristbrottslagen. Det finns inte anledning att undanta finansiering av deltagande i en terroristorganisation eller göra någon annan bedömning i förhållande till övriga former av finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i dessa avseenden. Därmed kommer även finansiering av terrorism i form av finansiering av deltagande i en terroristorganisation att omfattas av bestämmelsen, vilket är en önskvärd konsekvens.

I prop. 2021/22:133 föreslås även en ändring av definitionen av finansiering av terrorism i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Den ska enligt förslaget utvidgas till att omfatta alla delar av den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Det finns inte anledning att undanta finansiering av deltagande i en terroristorganisation från definitionen eller göra någon annan bedömning i förhållande till övriga former av finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet i dessa avseenden. Därmed kommer även finansiering av terrorism i form av finansiering av deltagande i en terroristorganisation att omfattas av bestämmelsen, vilket är en önskvärd konsekvens.

9 Domsrätt

Bedömning: Svensk domstol ska, i likhet med vad som gäller för övriga brott i den föreslagna terroristbrottslagen, ha domsrätt över brottet deltagande i en terroristorganisation oavsett var det har begåtts eller av vem. Detsamma bör gälla offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, resa för terrorism och finansiering av terrorism i form av deltagandebrottet, dvs. de förslag som lämnas i avsnitt 8.1–8.4.

Någon lagändring behöver inte göras för att detta ska gälla.

Skälen för bedömningen

Huvudregeln är att svensk domstol är behörig att döma över brott som begås i Sverige. För brott som begås utanför Sverige finns domsrätt under vissa förutsättningar, ofta genom någon form av anknytning till Sverige. Det finns också brott som svensk domstol är behörig att döma över oavsett var brotten begås och vem som har begått dem. Terroristbrott och försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott har sedan tidigare omfattats av sådan oinskränkt domsrätt, även kallad universell jurisdiktion.

I samband med att regeringen föreslog den nya terroristbrottslagen gjordes även bedömningen att samtliga brott enligt den nya lagen ska omfattas av universell jurisdiktion.¹⁰⁹ I avsnitt 7.5 gör vi bedömningen att det föreslagna deltagandebrottet ska införas i terroristbrottslagen. De gärningar som nu föreslås bli kriminaliserade är sådana som är ägnade att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation. Det är fråga om klart straffvärda gärningar som det inte finns anledning att bedöma på något annat sätt än övriga brott i terroristbrottslagen i det här

¹⁰⁹ Prop. 2021/22:133, s. 150–152.

sammanhanget. Genom att deltagandebrottet och även de brott som föreslås i avsnitt 8 inte uttryckligen undantas från regleringen kommer alltså universell jurisdiktion enligt 2 kap. 3 § 6 f brottsbalken att gälla för dessa brott när terroristbrottslagen träder i kraft.

10 Användningen av utredningsverktyg

Förslag: Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning ska få användas vid en förundersökning avseende deltagandebrottet. Även undantaget från skyldigheten att underrätta den som är eller har varit misstänkt om att ett hemligt tvångsmedel använts ska gälla.

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott ska vara tillämplig på grovt deltagandebrott.

Bedömning: Någon lagändring behöver inte göras för att inhämtningslagen ska vara tillämplig på grovt deltagandebrott. Några lagändringar behöver inte göras för att detta ska gälla även för övriga föreslagna ändringar avseende brott som har samband med terrorism (avsnitt 8.1–8.4).

10.1 Hemliga tvångsmedel och beslag

Under en förundersökning får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. Vilka tvångsmedel som är tillgängliga styrs bl.a. av brottens straffskala. För vissa brott anges särskilt att tvångsmedlet i fråga ska vara tillämpligt.

Enligt 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken finns 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 som är tillämplig på vissa uppräknade brott. I punkt 7 anges terroristbrott och brotten i finansieringslagen och rekryteringslagen. Enligt punkt 8 omfattas

även försök, förberedelse eller stämpling till brotten, när det är straffbelagt.

I 27 kap. rättegångsbalken finns vidare bestämmelser om vissa hemliga tvångsmedel: hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §), hemlig kameraövervakning (20 a §) och hemlig rumsavlyssning (20 d §). För att använda dessa tvångsmedel krävs som huvudregel att minimistraffet eller det antagna straffvärdet inte underskrider en viss nivå. Tvångsmedlen kan dock användas vid förundersökningar om vissa särskilt uppräknade brott som inte uppfyller dessa krav. De brott som särregleras på detta sätt är, när det gäller de tre förstnämnda tvångsmedlen, bl.a. terroristbrott och brotten i finansieringslagen och rekryteringslagen (27 kap. 2 § andra stycket 7, som 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken hänvisar till) samt försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff. För dessa brott, med förstadier när det är kriminaliserat, kan även det nya hemliga tvångsmedlet hemlig dataavläsning användas (4 § första stycket 2 och 3 lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning, som trädde i kraft den 1 april 2020). Hemlig rumsavlyssning får bl.a. användas vid förundersökning om brott med ett straffminimum om fängelse i fyra år eller mer.

Regeringen beslutade den 10 februari 2022 propositionen Modernare regler för användningen av tvångsmedel (prop. 2021/22:119). I propositionen föreslås att förbudet mot att beslagta meddelanden mellan den misstänkte och en närstående och mellan närstående avskaffas. Det föreslås också att den förteckning över brott som finns i 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken flyttas till 27 kap. 18 § andra stycket samma balk. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2022.

Enligt 27 kap. 31 § första stycket rättegångsbalken ska den som är eller har varit misstänkt för brott underrättas om sådan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning som han eller hon har utsatts för. Från huvudregeln finns i 33 § tredje stycket ett undantag från underrättelseskyldigheten. Det gäller bl.a. om förundersökningen angår terroristbrott eller något av brotten i finansieringslagen eller rekryteringslagen. Undantaget gäller också vid förundersökningar

om försök, förberedelse eller stämpling till brotten. Motsvarande undantag gäller för hemlig dataavläsning genom en hänvisning i 28 § lagen om hemlig dataavläsning.

10.2 Skyddet för intrång i den personliga integriteten

Användning av hemliga tvångsmedel innebär en begränsning av vissa grundläggande rättigheter som tillförsäkras enskilda. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad bl.a. mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Därutöver är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Som framgår av 2 kap. 20 och 21 §§ får skyddet enligt 6 § begränsas genom lag 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 inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Även i Europakonventionen finns bestämmelser som måste beaktas när en utökad användning av tvångsmedel övervägs. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rättigheten får inte begränsas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till exempelvis den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt både regeringsformen och Europakonventionen måste alltså en avvägning ske mellan det intresse som motiverar användandet av hemliga tvångsmedel, dvs. behovet och nyttan av åtgärden, och det integritetsintrång som åtgärden innebär.

10.3 Användning av hemliga tvångsmedel och beslag vid utredning av deltagandebrottet och övriga föreslagna brott

Av den tidigare framställningen framgår att användning av hemliga tvångsmedel och beslag är möjlig vid förundersökning gällande brotten i den föreslagna terroristbrottslagen. Den utvidgade kriminalisering på terrorismområdet som vi nu föreslår omfattar utöver deltagandebrottet även finansieringsbrottet, offentlig uppmaning, rekrytering och resa.

En utvidgning av området för straffansvar innebär emellertid i samma mån utökad möjlighet till användning av tvångsmedel och det är angeläget att det i de fallen tydligt redovisas vilka intrång i den personliga integriteten som förslaget innebär samt vilka avvägningar som gjorts vid den proportionalitetsbedömning regeringsformen kräver.

Vid bedömningen av om det är motiverat med sådana utvidgade möjligheter till tvångsmedelsanvändning som det nu är fråga om bör det vägas in dels att effektiva utredningsverktyg många gånger är en förutsättning för att det ska vara möjligt att utreda vissa brottstyper, dels att användningen av de tvångsmedel det nu är fråga om kan innebära ett särskilt stort integritetsintrång för enskilda. Tvångsmedlen innebär att myndigheter inom ramen för en förundersökning kan inhämta känslig information om personers privatliv, bl.a. genom att avlyssna telefonsamtal eller tal i enrum eller genom att i realtid ta del av del av vad som sker på någons dator. Regleringen är till sin natur sådan att information även om personer som inte är misstänkta men som står i kontakt med någon misstänkt kan komma att samlas in. De intrång som följer av att tvångsmedlen tillämpas vid den föreslagna nykriminaliseringen är inte av annat slag än de intrång en tillämpning av tvångsmedlen i fråga generellt sett innebär.

Terrorismen hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Det är därför angeläget att ingripa med krafttag mot denna allvarliga brottslighet. De straffbestämmelser som föreslås syftar till att förhindra terrorism, med andra ord ytterst samhällsfarlig brottslighet. Det är enligt vår bedömning ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Ett sätt att förebygga terroristattentat är att ingripa tidigt mot dem som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationens verksamhet. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det vara svårt att avgöra om misstankarna avser t.ex. förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller utbildning för terrorism, finansiering, samröre eller det nu föreslagna deltagandebrottet. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel bör därför så långt som möjligt vara desamma.

Personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet agerar ofta inom ramen för större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser. Det är alltså, typiskt sett, mycket svårutredd brottslighet. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra brottsligheten.¹¹⁰

En tillämpning av tvångsmedlen på de nykriminaliserade gärningarna innebär inte någon betydande ändring i regelverket kring tvångsmedel. Med tanke på att tvångsmedel är möjliga att använda vid övriga brott enligt terroristbrottslagen är det naturligt att även deltagandebrottet omfattas. Övriga förslag gäller utvidgningar av befintliga brott på vilka tvångsmedlen redan är tillämpliga.

Mot denna bakgrund anser vi att förslagen inte begränsar skyddet för den personliga integriteten på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett dem och att förslagen även i övrigt är förenliga med regeringsformens och Europakonventionens krav. Enligt vår uppfattning kan den utökade möjligheten att använda tvångsmedel inte bara försvaras utan är en viktig konsekvens av de straffrättsliga förslagen.

Det bör därför vara möjligt att vid en förundersökning rörande deltagandebrottet ta ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, i beslag hos den misstänkte eller en närstående. I prop. 2021/22:119 föreslås emellertid, som framgår ovan, att det förbudet ska avskaffas. Ändringen föreslås träda i kraft redan den 1 juni 2022. Det finns därför inte anledning att lämna förslag till ändring här.

¹¹⁰Jfr Regeringens proposition 2007/08:163, Åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, m.m., s. 56–57 och även prop. 2019/20:36, s. 51.

Det bör även vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel vid sådana förundersökningar. I likhet med vad som gäller redan kriminaliserade gärningar bör vidare undantaget från underrättelseskyldigheten omfatta deltagandebrottet. Vi föreslår därför en ändring i den föreslagna lydelsen av rättegångsbalkens bestämmelse om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, som bestämmelserna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning föreslås hänvisa till. Dessutom föreslår vi att deltagandebrottet läggs till i bestämmelsen om undantag från underrättelseskyldighet. Samma möjligheter bör gälla även för de föreslagna utvidgningarna av brott som har samband med terrorism. Någon lagändring krävs inte för att dessa ska omfattas.¹¹¹

10.4 Användning av preventiva tvångsmedel

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

I lagen (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 för att förhindra brott. Tillstånd att använda sådana tvångsmedel får enligt 1 § första stycket preventivlagen meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott. Enligt andra stycket får tillstånd också meddelas om det finns en påtaglig risk för att det

¹¹¹ Se angående detta avsnitt även föreslagna ändringar i prop. 2021/22:133 En samlad terrorismlagstiftning, vars föreslagna lydelse våra förslag och bedömningar är beroende av.

inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som avses i första stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Bland de brott som räknas upp i första stycket finns i sjätte punkten terroristbrott och grovt brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen.

Det finns alltså redan i nuläget möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för terroristbrott och grova brott som har samband med terrorism, däremot inte när det gäller brott av normalgraden. Mot den bakgrunden och med hänsyn till det integritetsintrång som preventiva tvångsmedel innebär, framstår inte heller deltagandebrott av normalgraden som så allvarligt att det är motiverat med en sådan möjlighet. Däremot finns det anledning att föreslå att preventiva tvångsmedel ska få användas vid grovt deltagandebrott. Detsamma gäller grova brott även avseende de föreslagna utvidgningarna av brotten som har samband med terrorism. Någon lagändring krävs inte för att dessa ska omfattas.¹¹²

10.5 Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) reglerar förutsättningarna för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. De övervakningsuppgifter som omfattas motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Uppgifter får enligt 2 § hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilka är föreskrivet ett straffminimum om fängelse i två år eller mer. Därigenom omfattas terroristbrott. Uppgifter får även hämtas in när det gäller vissa angivna brott, bl.a. grova brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. (2 § första stycket 7 inhämtningslagen).

Lagen innebär alltså redan en möjlighet att inhämta uppgifter när det gäller terroristbrott och grova brott som har samband med

¹¹² Se föregående fotnot.

terrorism. Enligt vår bedömning finns det inte heller när det gäller inhämtningslagen skäl att föreslå att brott av normalgraden ska omfattas. Som framgår i avsnitt 7.4 föreslår vi emellertid att straffminimum för deltagande i terroristorganisation, grovt brott, ska vara två år. Det grova deltagandebrottet kommer därför att omfattas av inhämtningslagen. Någon lagändring krävs inte heller för att grova brott även avseende de föreslagna utvidgningarna av befintliga brott i terroristbrottslagen ska omfattas.¹¹³

¹¹³ Se föregående fotnot.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen

För att bestämmelsen om särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation som vi föreslår ska kunna träda i kraft krävs att regeringsformen ändras i enlighet med förslaget i prop. 2021/22:42. Grundlagsändringen föreslås träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslaget tidigast kan bli slutligt antaget av riksdagen, dvs. den 1 januari 2023. Mot den bakgrunden är det rimligt att de nu föreslagna lagändringarna kan träda i kraft den 1 juli 2023.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks, och inte heller till en svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Av grunderna för 5 § brottsbalkens promulgationslag följer att de nya straffbestämmelserna inte får tillämpas så att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. En bestämmelse med samma innebörd finns även i artikel 7 i Europakonventionen. Det behövs alltså inte några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna.

När det gäller den föreslagna regleringen om tvångsmedel är utgångspunkten att sådana nya processrättsliga regler ska tillämpas

genast efter ikraftträdandet. 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.¹¹⁴ Det finns därför inte något behov av några övergångsregler för dessa kategorier av bestämmelser.

¹¹⁴ Regeringens proposition 2013/14:237, Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, s. 171 f.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Ekonomiska konsekvenser

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

Skälen för bedömningen

I promemorian lämnas förslag till dels en ny straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation, dels en utvidgning av det straffbara området när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering och resor med anknytning till terrorism liksom när det gäller finansiering av terrorism. Det föreslås också att det ska vara möjligt att använda hemliga, och vid vissa grova brott även preventiva, tvångsmedel i förhållande till den utvidgade kriminaliseringen.

Ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som den utvidgade kriminaliseringen och det utvidgade tillämpningsområdet för hemliga och preventiva tvångsmedel ger, innebär ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter genom fler utredningar, lagföringar och domar.

Säkerhetspolisen ser att den föreslagna lagstiftningen skulle kunna ha stor effekt på arbetet med att förebygga, förhindra och utreda olika former av terroristbrott. Myndigheten bedömer att den nya lagstiftningen kommer kunna leda till ett ökat antal förundersökningar som kommer kräva ökad inhämtnings-, bearbetnings-, analys- och utredningskapacitet. Även användning av

utredningsåtgärder i underrättelseverksamheten så som preventiva tvångsmedel, vilket är av vikt för en bibehållen förmåga att tidigt kunna upptäcka och förhindra planerad terroristbrottslighet, bedöms medföra ökade kostnader. Utöver egeninitierade förundersökningar kan även begäran om internationell rättslig hjälp komma att öka om lagstiftningen införs. Sammantaget bedöms förslagen innebära en ökad kostnad fördelad över hela ansvarskedjan inom myndigheten, från det förebyggande arbetet till att genomföra förundersökning. I nuläget är dock den slutliga omfattningen inte fullt överblickbar.

Vi delar Säkerhetspolisens bedömning att förslagen kan förväntas kräva ökad kapacitet och medföra ökade kostnader. Vi bedömer emellertid att förväntade kostnadsökningar i nuläget kan hanteras inom befintliga anslag. Frågan om hur stor den förväntade kostnadsökningen blir för Säkerhetspolisen måste emellertid följas upp för att säkerställa att den nya lagstiftningen kan tillämpas i avsedd omfattning. Det är viktigt att vid medelstilledningen säkerställa att den föreslagna lagstiftningen inte går ut över myndighetens övriga prioriterade uppgifter.

Viss ökning av kostnaderna kan det även bli fråga om för Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvården. För dessa myndigheter bedöms ökningarna kunna hanteras inom befintliga anslag.

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

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

Skälen för bedömningen

En grundtanke bakom att straffbelägga ett visst beteende är att kriminaliseringen ska påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att kriminaliseringen ska ha en allmänpreventiv verkan. Allmänpreventionen sägs verka genom avskräckning och genom morallbildning men det är svårt att härleda effekter av detta slag till en specifik lagändring. Vi bedömer ändå att den utvidgade kriminaliseringen på terrorismområdet kan förväntas få en viss avhållande effekt på framför allt benägenheten att ansluta sig till en terroristorganisation, men även när det gäller offentlig uppmaning, rekrytering, resa och finansiering med anknytning till terrorism. Detta gäller inte minst eftersom det i den allmänna debatten har förts fram att deltagande i en terroristorganisation, till skillnad från vad som gäller i många andra länder, inte är straffbart i Sverige. Den avhållande effekten torde också kunna förstärkas genom ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som den utvidgade kriminaliseringen och det utvidgade tillämpningsområdet för hemliga och preventiva tvångsmedel innebär.

Det ska samtidigt framhållas att Säkerhetspolisen tidigare, i samband med kriminaliseringen av terrorismresor, har påtalat att ett utvidgat straffansvar kan inverka negativt på myndighetens möjlighet att bedriva underrättelsearbete.¹¹⁵ Säkerhetspolisens tillgång till tips som rör planerad brottslighet kan därmed minska. En utökad kriminalisering kan alltså innebära en försämrad möjlighet för Säkerhetspolisen att bedriva underrättelsearbete.

Barn som växer upp i kriminella miljöer är särskilt utsatta. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska staten göra allt som behövs för att skydda barnet, med hjälp av lagstiftning, administration och sociala skyddssystem. Barnets rättigheter måste beaktas i alla åtgärder och beslut som rör barn. Barn både begår och utsätts för brott. Barn har rätt att växa upp utan våld och påverkas när föräldrar eller nära anhöriga begår eller utsätts för brott. Till barns rättigheter enligt barnkonventionen hör rätten att skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande (artikel 19). Till barns rättigheter enligt artiklarna 37 och 40 i barnkonventionen hör vidare bl.a. rätten till skydd mot

¹¹⁵ Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor, SOU 2015:63, s. 180–182.

olagliga eller godtyckliga frihetsberövanden och till en värdig och barnanpassad straffrättslig process. Den svenska rättsordningen innehåller en rad bestämmelser som syftar till att tillgodose dessa rättigheter, inklusive en rad bestämmelser vars huvudsakliga ändamål är att säkerställa en rättssäker domstolsprocess. Det finns vidare särskild lagstiftning om unga lagöverträdare, med särskilda handlägningsregler för vad som gäller under förundersökning, vid frihetsberövande och vid rättegång. De förslag på straffbestämmelser som nu lämnas kan som nämnts antas ha en såväl förebyggande som avhållande effekt på de beteenden som straffbeläggs. Denna effekt bedöms ha en positiv påverkan på barnets rättigheter enligt barnkonventionen.

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

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i terroristbrottslagen (2022:000)

4 a § För deltagande i en terroristorganisation döms den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Straffet är fängelse i högst fyra år.

Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen, om gärningen på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå terroristbrott eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Innebär gärningen att gärningsmannen har lett terroristorganisationen döms till fängelse i lägst två och högst femton år.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om straff för den som deltar i en terroristorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 7.2 och 7.4.

Av första stycket framgår att den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen döms för deltagande i en terroristorganisation. Den straffbara handlingen består i att delta i verksamheten i en sådan terroristorganisation som definieras i 3 §.

Att delta i verksamheten ska ta sig uttryck i någon form av aktivitet inom ramen för terroristorganisationens verksamhet. Att uttrycka en åsikt eller sympatier till förmån för en terroristorganisation eller dess ideologi är inte straffbart enligt denna bestämmelse. Inte heller att enbart befinna sig inom ett

område som kontrolleras av en terroristorganisation är straffbart. Att enbart närvara hos en terroristorganisation eller vid ett evenemang anordnat av organisationen utgör inte heller ett sådant aktivt deltagande.

För att det ska röra sig om deltagande i en viss terroristorganisation måste det finnas en konkret anknytning till organisationen. Omständigheter som visar på en sådan anknytning till en viss terroristorganisation är t.ex. att någon agerar på uppdrag av organisationen eller har ställt sig under den organisationens ledning. Andra exempel kan vara att personen har ställt sina tjänster till förfogande för en terroristorganisation, har svurit trohet till en organisation, lämnat information eller vägledning, lämnat material eller utrustning till organisationen (jfr artikel 4 b i terrorismdirektivet) eller deltagit i utbildning eller träning anordnad av den. Mer tillfälliga eller begränsade kontakter med en terroristorganisation eller aktiviteter som sker inom ramen för en från terroristorganisationen fristående verksamhet är normalt inte att betrakta som ett deltagande i terroristorganisationens verksamhet, eftersom det i dessa fall inte är fråga om ett handlande som sker för terroristorganisationens räkning eller inom ramen för denna. Under vissa förutsättningar kan sådana kontakter vara straffbara som samröre med en terroristorganisation enligt 5 §. Undantagsvis kan en terroristorganisation ha formella medlemskap eller ett förfarande för att bli medlem. Att skaffa ett medlemskap eller att gå med i terroristorganisationen är också ett deltagande.

Ett deltagande i verksamheten hos en terroristorganisation som i huvudsak verkar i och från utlandet kan också ske i Sverige eller i ett tredje land. Ett deltagande kan även ske i verksamheten hos en organisation som bildas och verkar endast i Sverige, exempelvis om en höger- eller vänsterextremistisk miljö bestående av ideologiskt likatänkande vänskapsgrupper växer sig allt större och radikaliseras.

Straffbestämmelsen tar sikte på sådant deltagande som ingår som en naturlig och integrerad del i organisationens verksamhet. Detta kan ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. I mindre terroristorganisationer, eller terroristceller, kan verksamheten i allt väsentligt vara inriktad på att förbereda attentat genom exempelvis planering och införskaffande av vapen och annan utrustning, men deltagandet kan även bestå i handlingar som informationsinhämtning, administration av digitala

kanaler, propaganda och publicitet eller utbildning av andra deltagare. I större terroristorganisationer kan verksamheten vara av mer skiftande slag. Att delta i logistiken kring en terroristorganisation genom att exempelvis administrera bostäder och distribuera utrustning och tjänster inom organisationen, sätta upp läger, ordna möteslokaler, anordna aktiviteter, laga mat eller ansvara för transporter är andra exempel på deltagande. Deltagande i verksamheten kan också ske genom att förse organisationen med information eller genom anskaffning eller underhåll av t.ex. vapen eller annan utrustning. Rekrytering av deltagare till verksamheten eller förmedling av utbildning till andra, liksom olika aktiviteter som tar sikte på publicitet och annan informationshantering kring verksamheten är andra former av deltagande i verksamheten. Att ansvara för eller på annat sätt vidta åtgärder för att finansiera verksamheten eller hantering av organisationens ekonomiska medel är ytterligare exempel på deltagande i verksamheten. Att enbart lämna bidrag till en terroristorganisation torde dock i regel inte innebära ett deltagande i verksamheten, men kan i stället bestraffas enligt 6 §.

Det är inte nödvändigt att deltagandet tar sikte på terroristbrott för att det ska omfattas av bestämmelsen. Straffansvaret kan träffa alla former av aktivt deltagande i verksamheten, oavsett inom vilken del av verksamheten det sker.

Ett antal verksamheter utgör emellertid inte ett deltagande och faller därmed utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Dessa situationer behandlas nedan.

Inledningsvis kan konstateras att all humanitär verksamhet som opartiska humanitära organisationer utför faller utanför. Humanitär verksamhet som opartiska humanitära organisationer bedriver innebär inte att dessa organisationer eller deras medarbetare deltar i en terroristorganisation även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Det kan förekomma situationer där en terroristorganisation kontrollerar ett område där civilbefolkningen lider stor nöd och utsätts för svåra påfrestningar. I en sådan situation kan det vara svårt eller till och med omöjligt för en opartisk humanitär organisation att verka utan att det sker med terroristorganisationens godkännande och på organisationens villkor. Det naturliga sättet att se på saken är att den som arbetar för en opartisk humanitär organisation under sådana

omständigheter deltar i den organisationens verksamhet och inte i terroristorganisationens verksamhet.

På motsvarande sätt ska läkare och annan sjukvårdspersonal som inom ramen för sina anställningar eller uppdrag för ett sjukhus behandlar en medlem i en terroristorganisation inte enbart på grund av detta anses delta i den organisationens verksamhet.

När det gäller familjeangelägenheter bör det inte vara straffbart att enbart ta hand om sina egna barn och sköta det egna hushållet. Utbildande moment inom ramen för uppfostran av ett eget barn kan knappast heller utgöra ett deltagande i en terroristorganisation (jfr. i anslutning till detta även artikel 8 i Europakonventionen, Rätten till skydd för privat- och familjeliv). Tar man däremot hand om andra organisationsmedlemmars barn på ett sätt som är att likna vid daglig barnomsorg eller sköter uppgifter i deras hushåll eller håller undervisning för barngrupper i terroristorganisationens ideologi utgör det dock ett deltagande.

När det gäller journalistisk verksamhet ska först sägas att så länge det handlar om ordinärt journalistiskt arbete som rapportering och dokumentation utgör detta normalt inte ett deltagande. Om en journalist under ett uppdrag t.ex. endast uppehåller sig hos organisationen, talar med organisationsmedlemmar eller rapporterar inifrån en organisation faller detta utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Inte heller samråd och uppgörelser med organisationen utgör normalt deltagande. Vissa journalistiska arbetsmetoder utgör emellertid ett objektivt deltagande men kan bedömas som försvarligt. Se närmare under kommentaren till fjärde stycket.

För att det ska vara ett straffbart deltagande krävs vidare att deltagandet är *ägnat att främja, stärka eller understödja* terroristorganisationen. Främja innebär att någon genom sitt deltagande skapar gynnsamma förutsättningar för terroristorganisationen att växa eller verka. Stärka innebär att någon genom sitt deltagande gör terroristorganisationen mer effektiv eller slagkraftig. Understöddja innebär att någon genom sitt deltagande gynnar, stöder eller på något annat sätt underlättar för terroristorganisationen. Det handlar alltså inte bara om funktioner som är nödvändiga för att organisationen ska fungera för att ett deltagande ska anses främja, stärka eller understödja terroristorganisationen och därmed vara straffbart. Även sådana

handlingar som underlättar för organisationen och dess medlemmar genom att fler frigörs och kan ägna sig åt terroristorganisationens huvudverksamhet omfattas. Vad som är viktigt att ha i åtanke när det gäller dessa bedömningar är emellertid att det inte måste vara själva utförandet av en enskild uppgift som utgör den straffbara gärningen. Det straffbara är själva deltagandet i organisationen. Ofta har den brottsliga gärningen därför redan inletts när den deltagande börjar utföra en specifik uppgift eftersom hen redan dessförinnan anslutit sig till eller deltagit i terroristorganisationens verksamhet genom att ställa sig till förfogande. I samtliga gränsdragnings-situationer är det emellertid i slutändan upp till domstol att bedöma det enskilda fallet.

Att deltagandet ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen innebär att det typiskt eller generellt sett ska anses bidra till terroristorganisationen på ett sådant sätt. Åklagaren behöver inte visa att en viss effekt har uppstått, dvs. att terroristorganisationen genom deltagandet har främjats, stärkts eller understötts. Däremot ska man vid en objektiv bedömning kunna konstatera att det har funnits en sådan risk för detta. Utrymmet för att anse att ett deltagande i en terroristorganisation inte faller in under det straffbara området är dock begränsat. I stort sett allt aktivt deltagande i en terroristorganisation får anses vara ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt, dvs. åtminstone likgiltighetsuppsåt, till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en terroristorganisation och som innebär ett deltagande i verksamheten. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen i det enskilda fallet. Gärningsmannen ska däremot ha uppsåt till de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen.

Av *andra stycket* framgår att straffet för deltagande i 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, gärningsmannens roll i organisationen, vilka uppgifter som har utförts och hur länge deltagandet har pågått. Eftersom deltagandet i verksamheten kan se olika ut beroende på vilken terroristorganisation det är fråga om,

gärningsmannens roll och uppgifter samt hur länge deltagandet har pågått, kan straffvärdet för gärningen variera i avsevärd utsträckning. Även om brotten av normalgraden i normalfallet inte kommer att falla in i den övre delen av straffskalan kan det inte uteslutas. Det bör finnas ett utrymme att utnyttja den del av straffskalan som även omfattas av straffskalan för det grova brottet, dvs. fängelse i intervallet två till fyra år. En omständighet som bör kunna ha betydelse för straffvärdet, men som normalt inte påverkar gradindelningen, är varaktigheten av deltagandet. Även arten och omfattningen av deltagandet bör, i den utsträckning dessa omständigheter inte gör att gärningen ska bedömas som grovt brott, kunna göra att straffvärdet är sådant att den övre delen av straffskalan ska användas. Straffskärpande återfall (29 kap. 4 § brottsbalken) och överskjutande uppsåt (29 kap. 2 § 1 brottsbalken) är andra exempel.

Deltagandebrottet utgör ett s.k. perdurerande brott som fullbordas i och med att deltagandet inleds och pågår till dess att deltagandet upphör. Preskriptionsfristen för hela brottsperioden börjar löpa först när brottet upphör, t.ex. när deltagaren bryter kontakten med organisationen eller upphör med den verksamhet som innebär ett deltagande i terroristorganisationen.

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 *tredje stycket* föreskrivs en särskild straffskala för brott som är att anse som grovt och om vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömning av om ett brott är grovt. De omständigheter som räknas upp tar sikte på deltagandet i verksamheten och det bidrag till att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen och dess förmåga att begå terroristbrott som det har inneburit. De uppräknade omständigheterna har det gemensamt att de kan sägas utgöra exempel på när brottet har varit av särskilt farlig art. Det finns också en viss överlappning mellan omständigheterna. Som en första kvalifikationsgrund anges att gärningsmannen har tagit en central roll inom terroristorganisationen. Den som har en nyckelroll som innebär möjlighet att påverka planering och utveckling i en terroristorganisation tar typiskt sett en sådan central roll och bidrar

till organisationen på ett sådant sätt att ansvar för grovt brott bör kunna komma i fråga. Exempelvis torde den som ansvarar för rekrytering, kommunikation, finansiering eller utbildning många gånger kunna anses ta en sådan central roll att brottet bör bedömas som grovt. Som en andra kvalifikationsgrund anges att deltagandet på ett påtagligt sätt har bidragit till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrott. Det kan bland deltagarna i en terroristorganisation finnas personer med särskilda kunskaper, t.ex. när det gäller hantering av modern informationsteknologi, vapen eller konstruktion av explosiva anordningar, som på ett påtagligt sätt bidrar till organisationens förmåga att begå terroristbrottslighet, utan att personen kan sägas ta en central roll inom organisationen. Den tredje kvalifikationsgrunden tar sikte på gärningar som annars har varit av särskilt farlig art. En omständighet som typiskt sett måste anses göra ett deltagandebrott grovt är om deltagandet har skett inom ramen för en särskilt farlig terroristorganisation med vilja och förmåga att begå upprepade fall av terroristbrott som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Att delta i sådana terroristorganisationer utgör alltså exempel på ett deltagande av särskilt farlig art som vanligtvis bör göra att brottet bedöms som grovt. Uppräkningen är inte uttömmande. Frågan om huruvida brottet bör bedömas som grovt ska på sedvanligt sätt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

I styckets sista mening finns en särskild straffskala om fängelse i lägst två och högst femton år om deltagandet har inneburit att gärningsmannen har lett terroristorganisationen. Att leda har i detta avseende en snäv innebörd i jämförelse med begreppet central roll. Även om det inte behöver vara så att varje terroristgrupp endast har en ledare som kan bedömas vara ledande, kan antalet ledare per organisation inte vara mer än ett fåtal personer. Ledarskapet kan framgå av gruppens hierarki men ledande i sig ska inte vara bundet till någon formell ställning utan snarare utgörs av faktisk verksamhet. Exempel på sådan är utfärdande av avgörande order och anvisningar.

Enligt *fjärde stycket* ska en gärning inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är *försvarlig*. Det ger alltså en möjlighet att undvika orimliga resultat när deltagandebestämmelsen tillämpas. Det avser vissa deltagandegärningar som objektivt visserligen framstår som ägnade att främja, stärka eller understödja terrorist-

organisationen men som samtidigt svårligen kan sägas vara straffvärda. Dessa gärningar utgörs exempelvis av vissa journalistiska metoder och sjukvårdsinsatser under väpnad konflikt.

En journalist som inom ramen för ett uppdrag wallraffar i en islamistisk organisation kan behöva genomföra vissa stödjande gärningar som att laga mat och utföra transporter för att kunna genomföra sitt uppdrag. Ett annat exempel är en journalist som infiltrerar en högerextremistisk organisation via nätforum som kan behöva visa lojalitet genom att utföra vissa handlingar för att kunna kvalificera sig som medlem och därigenom kunna få del av information. Sådana gärningar är objektivt ägnade att främja organisationerna, men framstår som försvarliga för att kunna genomföra uppdraget. Däremot innebär inte bestämmelsen att det är möjligt att t.ex. använda vapen, misshandla någon eller framföra olaga hot och hävda att detta är försvarligt för wallraffande journalistik eller granskning av organisationen. Om någon använder våld i terroristorganisationens namn måste som utgångspunkt i stället huvudregeln i första stycket gälla vilket innebär att man gjort sig skyldig till ett straffbart deltagande.

Ett annat exempel som bestämmelsen avser att träffa är situationer där en terroristorganisation kontrollerar ett område och upprätthåller statsbärande funktioner. Om man som exempelvis anställd inom offentlig förvaltning under de omständigheterna fortsätter utföra sitt yrke på sin tidigare arbetsplats under den nya regimen för att man inte har något annat alternativ kan det inte anses utgöra straffvärt deltagande trots att arbetet kan främja terroristorganisationen. Ett sådant agerande bör därför kunna träffas av undantaget. Under långdragna konflikter kan det även bli aktuellt att inte bara fortsätta utföra sitt yrke på sin tidigare arbetsplats utan även att söka anställning för att klara sitt eget uppehälle. Även om man därigenom kan anses främja organisationen skulle det, utifrån arbetsuppgifternas karaktär, kunna utgöra ett försvarligt agerande som skulle kunna träffas av undantaget.

Sjukvårdsuppgifter som utförs under väpnad konflikt kan också falla under undantaget. Under väpnad konflikt gäller den internationella humanitära rätten som innebär vissa särskilda skyldigheter och rättigheter för sjukvårdspersonal. Ingen ska under några omständigheter straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem

som kommer i åtnjutande av vården. Vidare ska personer med uppgifter inom sjukvården inte tvingas utföra handlingar som strider mot medicinska etiska principer och inte heller tvingas avstå från handlingar som krävs i enlighet med dessa principer. Att under väpnad konflikt ge vård enligt medicinska etiska principer är med andra ord alltid tillåtet. Skulle en läkare som anslutit sig till en terroristorganisation under en väpnad konflikt utöva vård enligt medicinska etiska principer (dvs. behandla medlemmar ur terroristorganisationen och civila under samma förutsättningar) skulle själva vårdutövandet inte vara straffbart. Inte heller annan utomstående sjukvårdspersonal som assisterar den läkaren skulle riskera att göra sig skyldig till straffbart deltagande. Bedömningen torde bli densamma även i situationen då en terroristklassad organisation har tagit kontroll över ett sjukhus men bedriver vård enligt medicinska etiska principer. Att då som sjukhusanställd stanna kvar och utföra sitt arbete skulle inte kunna bedömas som ett straffbart deltagande i terroristorganisationen. Även om en sådan gärning objektivt sett skulle framstå som främjande, stärkande eller understödjande för terroristorganisationen är den med hänsyn till rådande förutsättningar försvarlig. Bedömningen blir dock annorlunda om det inte råder väpnad konflikt eller om läkaren i exemplet ovan inte tillämpar medicinska etiska principer utan t.ex. endast vårdar medlemmarna i terroristorganisationen. Det bör i detta sammanhang poängteras att även om läkaren i exemplet ovan inte genom själva vårdutövandet enligt medicinska etiska principer gör sig skyldig till straffbart deltagande så fullbordas ett deltagandebrott redan genom anslutningen till organisationen.

I tillämpningen av försvarlighetsundantaget kan viss ledning fås genom bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken. Deltagande som under omständigheter som inte lever upp till men är snarlika de som förekommer i de bestämmelserna skulle kunna falla under undantaget.

En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska alltid göras. Om en tilltalad invänder att dennes agerande är försvarligt och invändningen inte kan lämnas utan avseende åligger det åklagaren att föra motbevisning. För att det ska kunna dömas till ansvar i en sådan situation måste åklagaren åberopa bevisning av sådan styrka att invändningen framstår som obefogad.

Frågan om huruvida en person, som inom ramen för sitt deltagande i en terroristorganisation även har begått andra straffbara gärningar, ska dömas för ett eller flera brott får avgöras med tillämpning av reglerna om brottskonkurrens. En person som inom ramen för sitt deltagande har gjort sig skyldig till exempelvis misshandel, stöld eller narkotikasmuggling bör normalt dömas i konkurrens för samtliga dessa brott. Att deltagandet har innefattat annan brottslighet kan självfallet påverka straffvärdet av deltagandet, men det är viktigt att samma omständigheter inte beaktas flera gånger vid bedömningen av straffvärdet. Resultatet bör bli detsamma när det gäller någon som inom ramen för sitt deltagande har gjort sig skyldig till något enstaka fall av offentlig uppmaning, rekrytering eller finansiering. Om det rör sig om flera fall av offentlig uppmaning, rekrytering eller finansiering kan detta emellertid vara en omständighet som gör att deltagandebrottet bör bedömas som grovt. I ett sådant fall bör i regel endast dömas för det grova deltagandebrottet. På samma sätt kan ett fullbordat terroristbrott konsumera ett deltagandebrott. Eftersom deltagandebrottet kan pågå under mycket lång tid kan det dock i det enskilda fallet finnas skäl att döma i konkurrens för terroristbrott och deltagande i en terroristorganisation. Ett exempel på en sådan situation kan vara att någon under lång tid deltagit i en terroristorganisation och inom ramen för detta i mycket begränsad utsträckning medverkat till ett terroristbrott. Däremot kan t.ex. upprepade fall av exempelvis misshandel leda till att deltagandet bedöms som grovt, men det bör ändå dömas i konkurrens för grovt deltagandebrott och upprepade fall av misshandel eftersom dessa straffbud har olika skyddsintressen.

5 § För *samröre med en terroristorganisation* döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation och inte är att bedöma som deltagande enligt 4 a §, den som

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

Straffet är 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 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.

En gärning ska inte utgöra brott om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om straff för den som har samröre med en terroristorganisation genom att ta befattning med viss typ av utrustning bl.a. vapen eller explosiva varor, upplåta lokal eller mark till en terroristorganisation eller lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation. För straffansvar förutsätts att gärningen varit ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelsen ska omfatta den som utan att delta i en terroristorganisation har samröre med en terroristorganisation. Genom ändringen framgår det uttryckligen att bestämmelsen är subsidiär i förhållande till 4 a §. Gärningar som omfattas av samröresbrottet kommer att kunna utgöra deltagandebrott. Bestämmelsen ska alltså inte tillämpas om det finns förutsättningar för att döma för deltagande i en terroristorganisation. Som en följd av att paragrafen inte längre ska tillämpas i vissa fall blir den i första hand tillämplig på stödjande gärningar från personer utanför organisationen, som inte innebär ett deltagande, men som ändå typiskt sett bidrar till terroristorganisationens förmåga att begå terroristbrottslighet.

I *fjärde stycket* ersätts det tidigare undantaget för ringa brott av ett försvarlighetsundantag med samma lydelse som det som föreslås i bestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation. Se närmare under kommentaren till 4 a § fjärde stycket.

6 § För *finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i 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

a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a §, 5 § eller någon av 7–10 §§, eller

2. av

a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,

b) en terroristorganisation, eller

c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet är 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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning,

3. har avsett betydande värde, eller

4. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse avseende brottet finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Bestämmelsen i *första stycket 1* ändras så att även finansiering av deltagande i en terroristorganisation straffbeläggs. För straffansvar räcker det att visa att finansieringen är avsedd att användas för deltagande i en terroristorganisation. Den behöver alltså inte vara avsedd att användas för något brott som terroristorganisationen begår. 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 deltagande i en terroristorganisation. Finansieringen kan ta sikte på att möjliggöra ett framtida deltagande i en terroristorganisation eller på att upprätthålla ett pågående deltagande. Detta kan ske genom att t.ex. tillhandahålla medel för uppehälle eller utrustning. En person som deltar i en terroristorganisation kan många gånger även vara en person som gör sig skyldig till terroristbrott eller försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. I

sådant fall skulle i princip även ansvar enligt andra uppräknade bestämmelser i stycket aktualiseras. Avgörande för vilken bestämmelse som då ska tillämpas blir i sådant fall finansierarens avsikt eller vetskap om vad egendomen ska användas till. Om avsikten endast omfattar att finansieringen avser deltagande i en terroristorganisation är det finansiering av terrorism i förhållande till den föreslagna 4 a § som ska tillämpas. Är ett finansieringsbrott inriktat på deltagande i en terroristorganisation ska alltså brottet rubriceras finansiering av terrorism.

Straffet för brott av normalgraden 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 och vilken betydelse finansieringen haft eller kunde ha förväntats få för deltagandet.

7 § För offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt söker förleda till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a, 5 eller 6 § eller någon av 8–10 §§.

Straffet är 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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

Paragrafen innehåller bestämmelser om offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till deltagande i en terroristorganisation på ett sådant sätt som beskrivs i 4 a §. Det krävs inte i sådana situationer att det kan visas att det funnits ett 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 deltagande i en terroristorganisation. Är den offentliga uppmaningen inriktad på deltagande i en terroristorganisation ska brottet rubriceras offentlig uppmaning till terrorism.

8 § För *rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet* döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till

1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller

2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 4 a, 5 eller 6 §.

Straffet är 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 gärningen

1. har avsett brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse,

2. har ingått som ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning, eller

3. på annat sätt har varit av särskilt farlig art.

Ringa fall utgör inte brott.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även rekrytering till deltagande i en terroristorganisation på ett sådant sätt som beskrivs i 4 a §. Förutsättningarna för ansvar enligt det utvidgade tillämpningsområdet är att gärningsmannen söker förmå någon annan, utan att det utgör offentlig uppmaning, att delta i en terroristorganisation. Det krävs inte i sådana situationer att det kan visas att det funnits ett uppsåt att förmå någon annan att begå t.ex. terroristbrott. För straffansvar är det tillräckligt att åklagaren kan bevisa att åtgärden tar sikte på deltagande i en terroristorganisation. Är rekryteringsbrottet inriktat på deltagande i en terroristorganisation ska brottet rubriceras rekrytering till terrorism.

10 § För resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 § eller göra sig skyldig till förberedelse eller stämpling till terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 6 §, eller

2. begå brott som avses i 4 a, 5 eller 9 §.

Straffet är fängelse i högst två år.

Ringa fall utgör inte brott.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Paragrafens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att delta i en terroristorganisation på ett sådant sätt som beskrivs i 4 a §. Det krävs inte i sådana situationer att det kan visas att resan sker eller påbörjas i syfte att begå t.ex. terroristbrott. För straffansvar är det tillräckligt att åklagaren kan bevisa att en resa sker eller påbörjas i avsikt att delta i en terroristorganisation. Är resan inriktad på deltagande i en terroristorganisation ska brottet rubriceras resa för terrorism.

11 § Om skälet till att ett terroristbrott inte har fullbordats endast är att det krav som följer av 4 § första stycket 1 inte är uppfyllt, döms det till ansvar för försök till terroristbrott enligt 23 kap. brottsbalken. För förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt för försök till brott som avses i 4 a, 5 eller 6 § döms det också till ansvar enligt samma kapitel.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för försök, förberedelse, stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott. Den reglerar även straffansvar för försök till brotten samröre med en terroristorganisation och finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Paragrafens *andra mening* ändras så att bestämmelsen även omfattar brottet deltagande i en terroristorganisation, vilket innebär att straffansvar införs för försök till deltagande i en terroristorganisation. Ansvar för försök förutsätter enligt 23 kap. 1 § brottsbalken att utförandet av brottet har påbörjats utan att brottet har fullbordats och att det förelegat fara för fullbordan eller faran varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Ett exempel på försök till deltagande i en terroristorganisation är att bege sig till en terroristorganisation för att ansluta sig till dess verksamhet, för att väl på plats få besked om att man inte är välkommen i organisationen. Ett annat exempel är att någon försöker men misslyckas med någon form av test, prov eller initieringsrit som har ställts upp av en terroristorganisation som en förutsättning för att bli accepterad som deltagare.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Lagen börjar gälla den 1 juli 2023. De nya straffbestämmelserna ska inte tillämpas på gärningar som begåtts före detta datum (jfr. 5 § brottsbalkens promulgationslag). Frågan behandlas i avsnitt 11.

13.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap.

18 § Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation innebär att meddelanden, som i ett elektroniskt kommunikationsnät överförs eller har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning om

1. 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,

7. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation*, samvärd med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:000),

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–7, om en sådan gärning är belagd med straff, eller

9. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger också rätt att vidta åtgärder som anges i 19 §.

Paragrafen innehåller en definition av tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation samt en uppräkningslista av vilka brott tvångsmedlet får användas. Övervägandena finns i avsnitt 10.

I *andra stycket* ändras hänvisningarna i *punkt 7*. Ändringen innebär att brottet deltagande i en terroristorganisation omfattas av bestämmelsen.

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 företags-hemligheter, 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, 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terrorist-brottslagen (2022:000), 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 10.

I *tredje stycket* ändras hänvisningarna i punkt 6. Ändringen innebär att brottet deltagande i en terroristorganisation omfattas av bestämmelsen.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Lagen börjar gälla den 1 juli 2023. Utgångspunkten är att nya processrättsliga regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det

innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Frågan behandlas i avsnitt 11.

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

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

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

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

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

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

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

6. terroristbrott, *deltagande i en terroristorganisation*, grovt brott, samröre med en terroristorganisation, grovt brott, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt

brott, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, eller utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, grovt brott, enligt 4 §, 4 a § tredje stycket, 5 § tredje stycket, 6 § tredje stycket, 7 § tredje stycket, 8 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket terroristbrottslagen (2022:000), 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. Övervägandena finns i avsnitt 10.

I första stycket ändras hänvisningarna i *punkt 6*. Ändringen innebär att brottet deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, omfattas av bestämmelsen.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Lagen börjar gälla den 1 juli 2023. Utgångspunkten är att nya processrättsliga regler ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att reglerna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trätt i kraft. Frågan behandlas i avsnitt 11.



Regeringskansliet

Promemoria

2021-04-12
Ju2021/01528

Justitiedepartementet

Uppdrag att föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

Uppdraget ska redovisas senast den 11 april 2022.

Behovet av en utredning

Terrorism är en gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen.

För att så effektivt som möjligt kunna förhindra att terroristbrott begås krävs att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till terrorism. Det straffbara området när det gäller gärningar med koppling till terrorism är vidsträckt. Trots det finns det gärningar som kan anses straffvärda men som inte omfattas av nuvarande straffbestämmelser.

Mot den bakgrunden beslutade regeringen genom lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag om straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Regeringen gjorde i lagrådsremissen bedömningen att den föreslagna kriminaliseringen av deltagande i en

terroristorganisations verksamhet inte innebar en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

I 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen (RF) skyddas föreningsfriheten genom att var och en i förhållande till det allmänna tillförsäkras frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 20 § första stycket 1 RF begränsas genom vanlig lag. Liksom i fråga om begränsningar av andra grundläggande fri- och rättigheter gäller att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Av 2 kap. 24 § andra stycket RF följer vidare att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Regeringens bedömning i lagrådsremissen grundades i huvudsak på ståndpunkten att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet och att de i förslaget straffbelagda gärningarna inte utgjorde sådan verksamhet. Lagrådet delade dock inte den uppfattningen utan menade att övervägande skäl i stället talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet innebar en begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet ansåg sig därför inte kunna tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning. Regeringen gick inte vidare med förslaget.

Genom propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) infördes ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 mars 2020.

I propositionen gjorde regeringen också bedömningen att det fortfarande finns ett behov av att kunna ingripa mot deltagandet i en terroristorganisation som sådant bl.a. eftersom det finns en risk för att Sverige utan en straffbestämmelse om deltagande i en terroristorganisation

kan uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer. Regeringen bedömde samtidigt att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som stöder sig på de befintliga inskränkingsändamålen i 2 kap. RF skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv (se a. prop. s. 16).

Regeringen har konstaterat att det finns ett behov av att överväga att ändra 2 kap. 24 § andra stycket RF i syfte att möjliggöra en kriminalisering av varje form av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Den 13 februari 2020 fick därför en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sådana sammanslutningar, och lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Kommittén, som har antagit namnet 2020 års grundlagskommitté, redovisade uppdraget i den delen den 16 mars 2021 (SOU 2021:15).

Kommittén föreslår att det i regeringsformen införs en bestämmelse som ger möjlighet att i lag inskränka föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Uppdraget

Med utgångspunkt i den grundlagsändring kommittén föreslagit ges en utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att det införs ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation. Utredaren får också ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag.

I uppdraget ingår att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, för barns rättigheter och för jämställdhet.

Utredaren ska hålla sig informerad om beredningen av förslaget till ändring i 2 kap. 24 § andra stycket RF och om övrigt arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som uppdraget

avser. Samråd ska ske med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen samt med andra myndigheter och organisationer som utredaren bedömer lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 11 april 2022.

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten
– en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. Fi.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten
– en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]