

# Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism

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

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:72**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

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

*Svara på remiss – hur och varför*

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24670-2

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 18 december 2014 (dir. 2014:155) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag bl.a. att se över behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Rättschefen vid Åklagarmyndigheten Lars Werkström förordnades som särskild utredare samma dag. Regeringen har därefter beslutat om fyra tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2015:61, 2016:46, 2017:2 och 2017:47).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26), avlämnade den 17 juni 2015 delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63) och den 15 juni 2016 delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40).

Den 9 juni 2016 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2016:46). Det innefattade bl.a. ett uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra det direktiv om bekämpande av terrorism som EU vid den tidpunkten förväntades besluta, här terrorismdirektivet. Utredningstiden förlängdes för detta uppdrag och för en del av utredningens tidigare uppdrag som avsåg att ta ställning till om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och vilka lagändringar som i så fall krävs. Ytterligare ett tilläggsdirektiv beslutades den 4 maj 2017 (dir. 2017:47) enligt vilket uppdraget inte längre skulle omfatta de bestämmelser i terrorismdirektivet som rör skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism.

Tidigare sekreterare i utredningen har varit kanslirådet, numera extra åklagaren, Karolina Wieslander som anställdes den 30 december 2014 och var anställd till den 30 juni 2016. Under perioden den 9 februari till den 11 maj 2015 har även hovrättsassessorn Camilla Gensmann varit sekreterare. Sekreterare har från och med den 1 oktober 2016 varit hovrättsassessorn Lisa Eriksson och från och med den 7 november 2016 även hovrättsassessorn Sara Leyde.

Under utredningsarbetet har tidigare deltagit experter som entledigats. Sedan den 21 januari 2015 har f.d. chefsåklagaren Tomas Lindstrand, advokaten Thomas Olsson, hovrättsrådet, tillika vice ordföranden, Niklas Wågnert, professorn, numera justitierådet, Petter Asp, kanslirådet Katarina Fabian och sedan den 16 april samma år enhetschefen Mattias Hållberg Leuf varit förordnade som experter i utredningen. Med anledning av dir. 2016:46 förordnades därutöver den 29 augusti 2016 ämnesrådet Marie Skåninger, kanslirådet Mikaela Bexar och numera extra åklagaren Karolina Wieslander, den 25 oktober samma år kanslirådet Petra Forslid och den 1 mars 2017 biträdande chefsjuristen Tobias Bergkvist och avdelningschefen Johan Friberg som experter i utredningen.

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

Utredningen överlämnar nu sitt slutbetänkande Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i september 2017

Lars Werkström

/ Lisa Eriksson  
Sara Leyde

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Summary .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>31</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken .....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.....	33
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott .....	37
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet .....	41
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor.....	45
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet .....	47
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling .....	49
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.....	51
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner .....	53

1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.....	55
<b>2</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>57</b>
2.1	Utredningens uppdrag .....	57
2.2	Genomförandet av uppdraget.....	58
2.3	Betänkandets disposition .....	59
<b>3</b>	<b>Bakgrund.....</b>	<b>61</b>
3.1	Tidigare EU-rättslig och annan internationell reglering.....	61
3.1.1	Inledning.....	61
3.1.2	Terrorismrambeslutet .....	63
3.1.3	Terrorismkonventionen.....	67
3.1.4	Resolution 2178 (2014) .....	70
3.1.5	FATF:s rekommendation 5.....	72
3.1.6	Rådets beslut 2005/671/RIF om informationsutbyte och samarbete .....	73
3.2	Nuvarande svensk reglering.....	75
3.2.1	Inledning.....	75
3.2.2	Terroristbrottslagen.....	77
3.2.3	Rekryteringslagen .....	77
3.2.4	Finansieringslagen.....	79
<b>4</b>	<b>Tilläggsprotokollet.....</b>	<b>81</b>
4.1	Inledning .....	81
4.2	Det huvudsakliga innehållet i tilläggsprotokollet.....	82
<b>5</b>	<b>Terrorismdirektivet.....</b>	<b>87</b>
5.1	Inledning .....	87
5.2	Det huvudsakliga innehållet i terrorismdirektivet.....	87
<b>6</b>	<b>Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet.....</b>	<b>101</b>

<b>7</b>	<b>Tilläggsprotokollets och direktivets förhållande till svensk rätt – behovet av lagändringar.....</b>	<b>105</b>
7.1	Inledning.....	105
7.2	Syfte och definitioner .....	106
7.2.1	Syfte.....	106
7.2.2	Definitioner .....	107
7.3	Straffbestämmelser m.m.....	110
7.3.1	Terroristbrott.....	110
7.3.2	Brott med anknytning till en terroristgrupp.....	138
7.3.3	Offentlig uppmaning till terroristbrott.....	144
7.3.4	Rekrytering för terrorismsyften.....	148
7.3.5	Tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften .....	154
7.3.6	Mottagande av utbildning för terrorismsyften....	159
7.3.7	Resor för terrorismsyften .....	164
7.3.8	Organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften .....	172
7.3.9	Finansiering av terrorism .....	178
7.3.10	Andra brott med anknytning till terroristverksamhet .....	187
7.3.11	Ett terroristbrott behöver inte ha begåtts/anknytning till terroristbrott .....	190
7.3.12	Medhjälp, anstiftan och försök.....	197
7.4	Påföljder för fysiska personer m.m.....	201
7.5	Ansvar och sanktioner för juridiska personer .....	208
7.6	Domsrätt/behörighet och lagföring .....	213
7.7	Utredningsverktyg och förverkande .....	236
7.8	Åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott.....	241
7.9	Informationsutbyte m.m.....	272
7.10	Villkor och garantier/grundläggande fri- och rättigheter...	281
7.11	Övriga bestämmelser .....	284

<b>8</b>	<b>Genomförande av tilläggsprotokollet och direktivet i svensk rätt .....</b>	<b>287</b>
8.1	Utgångspunkter för förslagen .....	287
8.1.1	Allmänna utgångspunkter .....	287
8.1.2	Lagteknisk lösning och definitioner .....	288
8.1.3	Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter.....	290
8.2	Straffbestämmelser .....	297
8.2.1	Terroristbrott .....	297
8.2.2	Rekrytering.....	301
8.2.3	Tillhandahållande av utbildning .....	307
8.2.4	Inhämtande och mottagande av utbildning.....	310
8.2.5	Resor .....	318
8.2.6	Finansiering .....	331
8.2.7	Straffskärpningsbestämmelsen i terroristbrottslagen.....	339
8.3	Domsrätt.....	342
8.4	Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor .....	348
8.5	Övriga förslag .....	350
<b>9</b>	<b>Hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet.....</b>	<b>351</b>
<b>10</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>357</b>
10.1	Ekonomiska konsekvenser.....	357
10.2	Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet.....	359
10.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	361
10.4	Andra konsekvenser .....	362
<b>11</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>363</b>
11.1	Ikraftträdande.....	363
11.2	Övergångsbestämmelser .....	363



<b>12</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>365</b>
12.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken .....	365
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.....	366
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott .....	370
12.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet .....	374
12.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlur .....	380
12.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet .....	381
12.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling .....	383
12.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.....	384
12.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner .....	385
12.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete .....	387

## Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:155 .....	389
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:61 .....	397
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2016:46 .....	405
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2017:2 .....	411

Bilaga 5	Kommittédirektiv 2017:47.....	413
Bilaga 6	Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism .....	415
Bilaga 7	Tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.....	421
Bilaga 8	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 .....	429

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningens uppdrag, som redovisas i detta slutbetänkande, har varit att dels ta ställning till om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 217, tilläggsprotokollet) och vilka lagändringar som i så fall krävs, dels analysera behovet av de författningsändringar som behövs för att genomföra terrorismdirektivet.<sup>1</sup> I uppdraget har också ingått att lämna nödvändiga lagförslag.

Genom delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63) har utredningen tidigare analyserat dels behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), dels om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force ställer. Vidare har utredningen tidigare genom delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40) analyserat behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt övervägt om Sverige ska tillträda Pekingprotokollet och Pekingkonventionen.

Utredningens uppdrag redovisas i sin helhet i bilagorna 1–5.

---

<sup>1</sup> 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. Genomförandet av de bestämmelser i terrorismdirektivet som rör skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism (avdelning V i direktivet) har emellertid inte omfattats av utredningens uppdrag.

## Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet

År 2005 antogs Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196, terrorismkonventionen). Enligt konventionen förbinder sig parterna att straffbelägga offentlig uppmaning att begå terroristbrott, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism. Sverige har undertecknat terrorismkonventionen den 16 maj 2005 och ratificerat densamma den 30 augusti 2010.

Den 19 maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till konventionen som ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Sverige har undertecknat protokollet den 22 oktober 2015.

Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera terrorismkonventionen med bestämmelser om kriminalisering och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism. I tilläggsprotokollet ställs krav på att vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås ska vara straffbelagda, nämligen deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften, utlandsresor för terrorismsyften, finansiering av utlandsresor för terrorismsyften samt organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften.

Åtagandena i tilläggsprotokollet motsvarar i centrala delar de åtaganden som följer av terrorismdirektivet, som Sverige har en skyldighet att följa.

Sverige föreslås tillträda tilläggsprotokollet. För tillträde är emellertid vissa lagändringar nödvändiga, se nedan.

## Behovet av lagändringar mot bakgrund av tilläggsprotokollet och direktivet

Terrorismdirektivet, som antogs den 15 mars 2017, ersätter terrorismrambeslutet<sup>2</sup> och ändrar rådets beslut om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott<sup>3</sup>. Sverige har genomfört båda besluten.

---

<sup>2</sup> Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.

<sup>3</sup> Rådets beslut 2005/671/RIF av den 20 september 2005 om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott.

Direktivet, som i stora delar motsvarar terrorismrambeslutet, syftar till att fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet (offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terrorismsyften, tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften, resor för terrorismsyften, organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften, finansiering av terrorism samt andra brott med anknytning till terroristverksamhet).

Tyngdpunkten i både tilläggsprotokollet och direktivet ligger på straffrättsliga bestämmelser. Direktivet är emellertid till sitt innehåll mer långtgående än protokollet. I betänkandet har likartade bestämmelser behandlats i ett sammanhang.

Av direktivet följer ett krav på att *terroristbrott* kriminaliseras. De gärningar som ska utgöra brott och försök därtill är i stor utsträckning, men inte fullt ut, kriminaliserade i svensk rätt. Behov av lagstiftning finns för att 1) gärningar motsvarande innehav, förvärv, transport och användning av radiologiska vapen liksom forskning om och utveckling av sådana vapen och nukleära vapen ska definieras som terroristbrott i svensk rätt, 2) gärningar motsvarande olaglig systemstörning och olaglig datastörning enligt det s.k. IT-brottsdirektivet ska definieras som terroristbrott i svensk rätt, samt 3) utvidga bestämmelsen om hot som kan utgöra terroristbrott så att den även omfattar hot att begå de gärningar som omfattas av det utvidgade straffansvaret.

Av direktivet följer vidare ett krav på kriminalisering av *rekrytering för terrorismsyften*. De gärningar som ska utgöra brott enligt bestämmelsen och försök därtill är till viss del, men inte fullt ut, kriminaliserade i svensk rätt. Exempelvis är det inte straffbart att värva en annan person för att personen ska medverka till att brott med anknytning till en terroristgrupp begås. Det finns även skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelsen ska vara genomförd.

De gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelser om *tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften* och försök därtill är kriminaliserade i svensk rätt. När det gäller det kriminaliseringskrav som tar sikte på ett syfte att medverka till brott finns

emellertid skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet.

Av såväl tilläggsprotokollet som direktivet följer ett krav på kriminalisering av *mottagande av utbildning för terrorismsyften*. De självutbildningsgärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelse är inte kriminaliserade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelsen fullt ut ska vara genomförd. När det gäller de kriminaliseringskrav i instrumenten som tar sikte på ett syfte att medverka till brott finns det skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med instrumenten.

De gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om *utlandsresor/resor för terrorismsyften* och försök därtill är endast delvis kriminaliserade i svensk rätt. Exempelvis är resor som sker i avsikt att medverka till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet inte straffbara. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna fullt ut ska vara genomförda.

Både tilläggsprotokollet och direktivet innehåller krav på att *finansiering av terrorism* ska vara straffbart. Kravet i tilläggsprotokollet är begränsat till finansiering av utlandsresor för terrorismsyften, medan direktivets krav, som är långtgående, bl.a. omfattar finansiering av ett stort antal handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås. De gärningar som ska utgöra brott enligt angivna bestämmelser och försök därtill är endast i viss utsträckning kriminaliserade i svensk rätt. Svensk rätt uppfyller kraven på kriminalisering av finansiering av terroristbrott och terrorismresor (givet att kraven enligt instrumentens bestämmelser om terroristbrott och terrorismresor uppfylls), men inte i övrigt. Behov av lagstiftning som kriminaliserar följande gärningar finns därför: 1) finansiering av brott med anknytning till en terroristgrupp, offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terrorismsyften, tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften och organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften, 2) finansiering av medverkan till samtliga ovan angivna gärningar och 3) försök till finansiering av samtliga gärningar och medverkan till dem, med undantag för försök till finansiering av terroristbrott.

Av direktivet följer att grov stöld, utpressning och upprättande eller användning av falska administrativa dokument i syfte att begå

bl.a. terroristbrott ska *betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet*. De gärningar som åsyftas är till stor del, men inte fullt ut, reglerade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

I övrigt uppfyller svensk rätt de kriminaliseringskrav som ställs i tilläggsprotokollet och direktivet. Detsamma gäller instrumentens krav som rör *påföljder för fysiska personer m.m., ansvar och sanktioner för juridiska personer samt utredningsverktyg och förverkande*. Motsvarande gäller för åtagandena i instrumenten om *informationsutbyte m.m.* Det föreslås att Säkerhetspolisen utses till kontaktpunkt enligt artikel 7 i tilläggsprotokollet.

Vidare uppfyller svensk rätt i huvudsak kraven i instrumentens bestämmelser om *domsrätt/behörighet och lagföring*. För att kraven fullt ut ska tillgodoses behövs emellertid lagstiftning. Bedömningen görs vidare att svensk domstols behörighet inte i något fall som avses i instrumenten bör begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet. I vissa avseenden behövs lagstiftning för att kravet på dubbel straffbarhet ska efterges.

Svensk rätt uppfyller genom befintlig reglering åtagandet i direktivets bestämmelse om *åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott*. Av tydlighetsskäl behövs emellertid viss lagstiftning även i denna del.

## **Genomförande av tilläggsprotokollet och direktivet i svensk rätt**

Som framgått är vissa lagändringar nödvändiga för att svensk rätt ska anses uppfylla åtagandena i tilläggsprotokollet och direktivet.

En grundläggande förutsättning vid utformningen av lagändringarna är att den sker i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser vad avser såväl åtaganden att kriminalisera vissa gärningar som åtaganden till skydd för mänskliga rättigheter.

De förslag till lagstiftning som lämnas föreslås träda i kraft den 1 september 2018 och innebär i huvudsak följande.

### **Straffbestämmelsen om terroristbrott utvidgas**

Bestämmelsen i 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), som anger vilka gärningar som under vissa angivna förutsättningar utgör terroristbrott enligt 2 § i samma lag, föreslås utvidgas till att även i huvudsak omfatta

1. grovt dataintrång,
2. att med uppsåt utan visst tillstånd bedriva kärnteknisk verksamhet eller åsidosätta viss anmälningskyldighet vid bl.a. forsknings- eller utvecklingsverksamhet som rör processer eller system i fråga om kärntekniska anläggningar, kärnämnen eller kärnavfall,
3. att med uppsåt utan tillstånd tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, deponera, återvinna eller återanvända ett radioaktivt ämne eller ett material som innehåller radioaktiva ämnen,
4. smuggling och grov smuggling om brottet avser sådana varor som omfattas av punkt 2 och 3 ovan, och
5. olaga hot och grovt olaga hot, som innefattar hot om att begå de gärningar som omfattas av det utvidgade straffansvaret.

### **Straffbestämmelsen om rekrytering förtydligas och utvidgas**

Straffbestämmelsen om rekrytering i 4 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) föreslås förtydligas och utvidgas till att omfatta även den som i vissa fall söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

### **Straffbestämmelserna om utbildning förtydligas och utvidgas**

Straffbestämmelsen om tillhandahållande av utbildning i 5 § rekryteringslagen föreslås förtydligas när det gäller utbildarens vetenskap. Bestämmelsen föreslås således omfatta den som meddelar eller söker meddela instruktioner om 1) tillverkning eller användning av sådana



sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller 2) andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål. Vad som nu sagts ska endast gälla om gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffbestämmelsen om inhämtande och mottagande av utbildning i 5 a § rekryteringslagen föreslås förtydligas på så sätt att straffansvaret omfattar den som har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Vidare föreslås att bestämmelsen i 5 a § utvidgas och att ett särskilt straffansvar för s.k. självutbildning införs. Bestämmelsen föreslås således omfatta den som hämtar in eller tar emot sådana instruktioner som avses i lagens 5 § i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

### **Straffbestämmelsen om resa utvidgas**

Straffbestämmelsen om resa i 5 b § rekryteringslagen föreslås utvidgas till att omfatta även resor till medborgarskapsland (ej Sverige) och den som reser i avsikt att göra sig skyldig till stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet eller i avsikt att hämta in instruktioner enligt 5 a § i samma lag. Bestämmelsen föreslås således omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att dels begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, dels meddela, hämta in eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § rekryteringslagen. Bestämmelsen ska inte gälla den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

### **Straffbestämmelserna om finansiering utvidgas**

Straffansvaret för finansiering av terrorism föreslås utvidgas genom en långtgående kriminalisering av bl.a. finansiering av handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås.

Bestämmelsen i 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) föreslås utvidgas till att omfatta även finansiering, utöver för att begå särskilt allvarlig brottslighet, för att annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Vidare föreslås straffansvaret i 3 a § finansieringslagen som avser finansiering av terrorismresor utvidgas till att omfatta även finansiering av offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning samt medverkan till brott. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

### **Straffskärpningsbestämmelsen i terroristbrottslagen utvidgas**

Straffskärpningsbestämmelsen i 5 § terroristbrottslagen föreslås utvidgas. Som försvårande omständighet vid bedömning av straffvärdet för exempelvis brukande av falsk urkund ska bl.a. beaktas om brottet begåtts med uppsåt att främja terroristbrott eller terrorismresor.

### **Domsrätten utvidgas i vissa fall**

Som framgått görs bedömningen att svensk domstols behörighet inte i något fall som avses i instrumenten bör begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet. Domsrättsregeln i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken föreslås vara tillämplig även i förhållande till förberedelse och stämpling till terroristbrott. För brott som begåtts utom riket döms således även i annat fall än som avses i 2 kap. 2 § brottsbalken efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet är terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken föreslås att svensk domstol får döma för

- brott enligt rekryteringslagen som har begåtts av en utlänning som befinner sig i Sverige,
- brott enligt finansieringslagen som har begåtts av en utlänning med hemvist i Sverige,

- brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, och
- brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen som har begåtts mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Domrättsreglerna i 9 § rekryteringslagen och 6 § finansieringslagen föreslås därför, utöver att de bör vara tillämpliga i förhållande till den nya reglering i lagarna som föreslås genomföra tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser, vara tillämpliga också i dessa situationer.

### **Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor förtydligas**

Bestämmelsen om skyldighet för tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor att vid straffansvar ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelanden i 5 § lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor föreslås förtydligas så att det uttryckligen framgår att även meddelanden som utgör offentlig uppmaning enligt 3 § rekryteringslagen omfattas.

### **Utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel**

I betänkandet lämnas förslag till utvidgningar av straffansvaret för ett flertal brott. Det är viktigt att all verksamhet med anknytning till terrorism kan förebyggas och förhindras i ett så tidigt skede som möjligt. Det bör därför finnas möjligheter att använda hemliga tvångsmedel även för brott enligt förslagen. Med hänsyn till hur rättegångsbalkens regler är konstruerade krävs det emellertid inte några lagändringar.



# Summary

## The remit

The Inquiry's remit, which is described in the final report, was to take a position on whether Sweden should accede to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS no 217, Additional Protocol) and, if so, what legislative amendments would be necessary, and to analyse the need for legislative amendments necessary to implement the Terrorism Directive.<sup>1</sup> The remit also included presenting the necessary legislative proposals.

In its interim report entitled 'Criminal law measures against terrorist travel' (SOU 2015:63), the Inquiry has already analysed the need for legislative amendments for Sweden to meet the requirements for criminal law regulations to prevent and combat terrorism set by UN Security Council Resolution 2178 (2014), and whether Sweden's criminal law regulations to prevent and combat terrorism meet the requirements set by the Financial Action Task Force. Moreover, the Inquiry has previously, in its interim report 'Criminal law measures against participation in armed conflict in support of a terrorist organisation' (SOU 2016:40), analysed the need for further criminalisation to prevent and deter people from participating in armed conflict abroad within the framework of a terrorist organisation, and considered whether Sweden should accede to the Beijing Protocol and the Beijing Convention.

The Inquiry's remit is described in its entirety in annexes 1–5.

---

<sup>1</sup> Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA. However, the implementation of the provisions of the Terrorism Directive concerning protection of, support to and rights of victims of terrorism (Title V of the Directive) was not part of the Inquiry's remit.

## Sweden's accession to the Additional Protocol

The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS no 196, Terrorism Convention) was adopted in 2005. Under the Convention, the parties commit to criminalising public provocation to commit terrorist crimes, recruitment for terrorism and training for terrorism. Sweden signed the Terrorism Convention on 16 May 2005 and ratified it on 30 August 2010.

On 19 May 2015, the Additional Protocol to the Convention was adopted to contribute to the implementation of UN Security Council Resolution 2178 (2014) in a uniform way in the Member States of the Council of Europe. Sweden signed the Protocol on 22 October 2015.

The aim of the Additional Protocol is to supplement the Terrorism Convention with provisions on criminalisation and thereby to increase the parties' efforts to prevent terrorism. The Additional Protocol contains the requirement that certain acts that could typically lead to terrorist offences being committed be criminalised, namely participation in an association or group for the purpose of terrorism, receiving training for terrorism, travelling abroad for the purpose of terrorism, funding of travelling abroad for the purpose of terrorism, and organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism.

The undertakings in the Additional Protocol largely correspond to the undertakings that follow from the Terrorism Directive, which Sweden has an obligation to observe.

It is proposed that Sweden accede to the Additional Protocol. However, certain legislative amendments are necessary for Sweden to be able to accede, see below.

## Need for legislative amendments in light of the Additional Protocol and the Directive

The Terrorism Directive, which was adopted on 15 March 2017, replaces the Terrorism Framework Decision<sup>2</sup> and amends the Council Decision on exchange of information and cooperation concerning terrorist offences<sup>3</sup>. Sweden has implemented both decisions.

The Directive, which largely corresponds to the Terrorism Framework Decision, aims to establish minimum rules on determining the constituent elements of offences and penalties in the area of terrorist offences, offences related to a terrorist group or offences related to terrorist activities (public provocation to commit a terrorist offence, recruitment for terrorism, providing training for terrorism, receiving training for terrorism, travelling for the purpose of terrorism, organising or otherwise facilitating travelling for the purpose of terrorism, terrorist financing and other offences related to terrorist activities).

The emphasis in both the Additional Protocol and the Directive is on criminal law provisions. However, the Directive is more far-reaching in its contents than the Protocol. In the report, similar provisions are dealt with together.

The Directive contains the requirement that *terrorist offences* be criminalised. The acts that constitute offences and attempted offences are largely, but not fully, criminalised in Swedish law. The need for legislation exists so that 1) acts corresponding to the possession, acquisition, transport and use of radiological weapons, as well as research into, and development of such weapons and nuclear weapons are defined as terrorist offences in Swedish law; 2) acts corresponding to illegal system interference under the 'Cybercrime Directive' are defined as terrorist offences in Swedish law; and 3) the provision on threats that can constitute terrorist offences is expanded so that it also covers threats to commit acts covered by the expanded criminal liability.

The Directive also requires the criminalisation of *recruitment for terrorism*. The acts that constitute offences and attempted offences

---

<sup>2</sup> Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism.

<sup>3</sup> Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences.

are largely, but not fully, criminalised in Swedish law. For example, it is not a punishable offence to recruit another person for that person to help commit an offence related to a terrorist group. There is also cause to clarify and adapt the legislation so that it better corresponds with the Directive. Legislation is therefore needed for the provision to be implemented.

The acts that constitute offences under the provisions of the Directive on *providing training for terrorism* and attempts to do so are criminalised in Swedish law. However, with regard to criminalisation demands targeting the purpose of complicity in offences, there is reason to clarify and adapt the legislation so that it better corresponds with the Directive.

It follows from both the Additional Protocol and the Directive that *receiving training for terrorism* should be criminalised. The self-study that should constitute an offence under the provisions of the Directive is not criminalised in Swedish law. Legislation is therefore needed for the provision to be fully implemented. However, with regard to criminalisation demands in these instruments targeting the purpose of complicity in offences, there is reason to clarify and adapt the legislation so that it better corresponds with the instruments.

The acts that constitute offences under the provisions of the Additional Protocol and the Directive on *travelling (abroad) for the purpose of terrorism* and attempts to do so are only partially criminalised in Swedish law. For example, travel undertaken with the intention of complicity in terrorist offences or other particularly serious crime is not a punishable offence. Legislation is therefore needed for the provisions to be fully implemented.

Both the Additional Protocol and the Directive contain the requirement that *terrorist financing* be a punishable offence. The requirement contained in the Additional Protocol is limited to funding travelling abroad for the purpose of terrorism, whereas the requirement in the Directive is more far-reaching and covers the financing of a large number of acts that can typically be seen to result in terrorist offences being committed. The acts that constitute offences and attempted offences under the abovementioned provisions have only been criminalised to a certain extent in Swedish law. Swedish law meets the requirements concerning the criminalisation of financing terrorist offences and terrorist travel (given that the re-



quirements in the instruments' provisions on terrorist offences and terrorist travel are met), but not in other respects. There is therefore a need for legislation criminalising the following acts: 1) financing of offences related to a terrorist group, public provocation to commit a terrorist offence, recruitment for the purpose of terrorism, providing training for the purpose of terrorism, receiving training for the purpose of terrorism and organising or otherwise facilitating travelling for the purpose of terrorism; 2) financing of complicity in all of the abovementioned acts; and 3) attempts to finance all of these acts and complicity in them, with the exception of attempts to finance terrorist offences.

The Directive states that aggravated theft, extortion and the drawing up or use of false administrative documents with a view to committing terrorist offences should be *considered offences related to terrorist activities*. The acts referred to are largely, but not fully, regulated in Swedish law. Legislation is therefore needed for the provisions to be implemented.

In other respects, Swedish law meets the criminalisation requirements contained in the Additional Protocol and the Directive. The same applies to the instruments' requirements concerning *penalties for natural persons etc., liability of and sanctions for legal persons and investigative tools and confiscation*. The equivalent applies to the undertakings in the instruments on *information exchange etc.* It is proposed that the Swedish Security Service be appointed contact point under Article 7 of the Additional Protocol.

Further, Swedish law essentially meets the requirements in the instruments' provisions on *jurisdiction and prosecution*. However, legislation is needed for the requirements to be fully met. Moreover, the Inquiry considers that the jurisdiction of a Swedish court should not, in any of the cases referred to in the instruments, be limited to a requirement concerning dual criminality. In certain respects, legislation is needed for the requirement concerning dual criminality to be waived.

Through existing regulations, Swedish law fulfils the undertaking in the Directive's provision on *measures against public provocation content online*. However, certain legislation is needed in this respect too for the sake of clarity.

## **Implementation of the Additional Protocol and the Directive in Swedish law**

As stated above, certain legislative amendments are necessary in order for Swedish law to be considered to fulfil the undertakings in the Additional Protocol and the Directive.

One fundamental prerequisite when drawing up the legislative amendments is that this is done in accordance with Sweden's international obligations concerning both undertakings to criminalise certain acts and undertakings to protect human rights.

The legislative proposals presented should enter into force on 1 September 2018 and entail essentially the following.

### **The penal provision on terrorist offences will be expanded**

We propose that the provision in Section 3 of the Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences (2003:148), hereinafter referred to as the Terrorist Offences Act – which states which acts constitute terrorist offences under certain given circumstances under Section 2 of the same Act – be expanded to essentially also cover:

1. gross breach of data;
2. intentionally conducting, without a specific permit, nuclear activities or neglecting a certain notification obligation during research or development activities concerning processes or systems related to nuclear plants, nuclear material or nuclear waste;
3. intentionally and without a permit manufacturing, importing, transporting, selling, transferring, granting the right of use of, acquiring, possessing, using, depositing, recycling or re-using a radioactive substance or material that contains radioactive substances;
4. smuggling or gross smuggling if the offence concerns the kinds of goods covered in points 2 and 3 above; and
5. unlawful threat and gross unlawful threat involving the threat of committing acts covered by the expanded criminal liability.

**The penal provision on recruitment will be made clearer and expanded**

We propose that the penal provision on recruitment in Section 4 of the Act on Criminal Responsibility for Public Provocation, Recruitment and Training concerning Terrorist Offences and other Particularly Serious Crimes (2010:299), hereinafter referred to as the Recruitment Act, be made clearer and expanded to also cover persons who, in certain cases, seek to make another person commit a particularly serious crime or in any other way make another person complicit in the attempt, preparation or conspiracy to commit such crime. Minor infringements will not be penalised.

**The penal provisions on training will be made clearer and expanded**

We propose that the penal provision on providing training in Section 5 of the Recruitment Act be made clearer in terms of the trainer's knowledge of the trainee's intentions. We therefore propose that the provision cover persons who issue or seek to issue instructions on 1) the manufacture or use of explosives, weapons or harmful or hazardous substances that are particularly well-suited to use in particularly serious crime; or 2) other methods or techniques that are particularly well-suited to such ends. The above will only apply if the act has been committed in the knowledge that the recipient intends to use the instructions to commit or in some other way aid particularly serious crime.

We propose that the provision on the seeking and receiving of training in Section 5a of the Recruitment Act be made clearer so that criminal liability covers persons intending to use the instructions to commit or in some other way aid particularly serious crime.

Moreover, we propose that the provision in Section 5a be expanded and that a special criminal liability for 'self-study' be introduced. We therefore propose that the provision also cover persons seeking out or receiving instructions as referred to in Section 5 of the Act with the intention of using them to commit or in some other way aid particularly serious crime. Minor infringements will not be penalised.

### **The penal provision on travel will be expanded**

We propose that the penal provision on travel in Section 5b of the Recruitment Act be expanded to also cover travel to countries of citizenship (not Sweden) and persons travelling with the intention of conspiring to commit or be complicit in particularly serious crime or with the intention of seeking out instructions under Section 5a of the same Act. We therefore propose that the provision cover persons travelling or embarking upon travel to another country with the intention of committing particularly serious crime or preparing, conspiring to commit or be complicit in such crime, and with the intention of issuing, seeking out or receiving instructions under Section 5 or 5a of the Recruitment Act. The provision will not apply to Swedish citizens who travel or embark upon travel to Sweden. Minor infringements will not be penalised.

### **The penal provisions on financing will be expanded**

We propose that criminal liability for the financing of terrorism be expanded through the far-reaching criminalisation of the financing of acts that can typically result in terrorist offences being committed.

We propose that the provision in Section 3 of the Act on Criminal Responsibility for the Financing of Particularly Serious Crime in Certain Cases (2002:444), hereinafter referred to as the Financing Act, be expanded to cover not only financing of particularly serious crime, but also financing of complicity in particularly serious crime or attempts, preparation or conspiracy to commit such crime. Minor infringements will not be penalised.

Moreover, we propose that criminal liability in Section 3a of the Financing Act concerning the financing of terrorist travel be expanded to also cover the financing of public provocation, recruitment and training, and complicity in crime. Minor infringements will not be penalised.

### **The provision on stricter penalties in the Terrorist Offences Act will be expanded**

We propose that the provision on stricter penalties in Section 5 of the Terrorist Offences Act be expanded. When assessing the penalty for an act such as using a false document, it should be seen as an aggravating circumstance when the offence has been committed with the intention of promoting terrorist offences or terrorist travel.

### **Jurisdiction will be expanded in certain cases**

As has been stated, the Inquiry considers that the jurisdiction of a Swedish court should not, in any of the cases referred to in the instruments, be limited to a requirement concerning dual criminality. We propose that the jurisdiction rule in Chapter 2, Section 3, sixth paragraph of the Swedish Penal Code also apply in relation to preparation and conspiracy to commit a terrorist offence. Therefore, for offences committed abroad, a judgment is also passed under Swedish law for cases other than those referred to in Chapter 2, Section 2 of the Swedish Penal Code, and before a Swedish court if the offence is a terrorist offence under Section 2 of the Terrorist Offences Act or attempts, preparation or conspiracy to commit such offences.

Even if there is no jurisdiction under Chapter 2, Section 2 or 3 of the Swedish Penal Code, we propose that judgments be passed in Swedish courts for:

- offences under the Recruitment Act committed by an alien in Sweden;
- offences under the Financing Act committed by an alien resident in Sweden;
- offences under the Recruitment Act and the Financing Act committed for the benefit of a legal person established in Sweden; and
- offences under the Recruitment Act and the Financing Act committed against one of the European Union institutions or against one of its agencies or bodies, if the agency or body is based in Sweden.

We therefore propose that the jurisdiction rules in Section 9 of the Recruitment Act and Section 6 of the Financing Act also apply in these situations, in addition to the fact that they should be applicable in relation to the new legislation that is proposed for the implementation of the provisions of the Additional Protocol and the Directive.

### **The Act on Responsibility for Electronic Bulletin Boards will be made clearer**

We propose that the provision on the obligation of the providers of electronic bulletin boards to, in the event of criminal liability, remove or in some other way prevent the further spread of communications contained in Section 5 of the Act on Responsibility for Electronic Bulletin Boards (1998:112) be made clearer so that it explicitly states that communications that constitute public provocation under Section 3 of the Recruitment Act are also covered.

### **Greater scope for secret coercive measures**

The report contains proposals on the expansion of criminal liability for a number of offences. It is important that all activities related to terrorism can be prevented and deterred as early as possible. There should therefore be possibilities for the use of secret coercive measures even for offences in accordance with the proposals. However, in view of how the rules of the Swedish Code of Judicial Procedure are designed, no legislative amendments are necessary.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 3 §<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:497.

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

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag, brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

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

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök, *förberedelse eller stämpling* till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag, brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.



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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall<sup>1</sup> att 1, 3, 3 a, 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>2</sup>

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser för genomförande av

1. den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109), och

2. punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser för genomförande av

1. den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109),

2. punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014),

3. tilläggsprotokoll den 19 maj 2015 till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, och

4. 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.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2009:73.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2017:644.

I lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns ytterligare bestämmelser för att genomföra konventionen. De avser åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet är skyldig att vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

3 §<sup>3</sup>

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

1. för att begå särskilt allvarlig brottslighet, eller

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

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

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

3 a §<sup>4</sup>

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

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

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2016:94.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2016:94.

användas för *en sådan resa som avses i 5 b § lagen (2010:299)* om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

användas för *brott som avses i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § lagen (2010:299)* om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet *eller medverkan till sådant brott* döms till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

#### 4 §

För försök till brott enligt 3 § döms till ansvar enligt bestämmelserna i 23 kap. 1 § brottsbalken.

För försök till brott enligt *denna lag* döms till ansvar enligt bestämmelserna i 23 kap. 1 § brottsbalken.

#### 6 §<sup>5</sup>

*Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i landet och som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.*

*Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms för brott enligt denna lag vid svensk domstol om brottet har begåtts*

1. *av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,*

2. *till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, eller*

3. *mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.*

*Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 5 § ska be-*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2016:94.

*straffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.*

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:148) om straff för terroristbrott att 1, 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av *Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF)*.

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande 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*.

#### 3 §<sup>1</sup>

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel och synnerligen grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grovt dataintrång, 4 kap. 9 c § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 7. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 9. allmänfarlig ödeläggelse,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:335.

13 kap. 3 § brottsbalken,

9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,

10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,

11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,

12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,

13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,

14. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),

15. brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,

17. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för

13 kap. 3 § brottsbalken,

10. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,

11. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,

12. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,

13. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,

14. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,

15. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),

16. brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

17. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,

18. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för

att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,

19. olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

19. uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 samt 25 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

20. uppsåtligt brott enligt 36 § strålskyddslagen (1988:220) som avser tillståndsplikt enligt 20 § första stycket 1 samma lag,

21. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 15–20,

22. olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–21.

## 5 §

Om någon begår ett brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 4 § eller 14 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott skall detta, om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § eller medverkan till sådana brott, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas som en försvärande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

Som försvärande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas

1. om någon begått ett brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§ eller 9 kap. 4 § brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott, eller

2. om någon begått ett brott enligt 14 kap. 1 och 3 §§ eller brukande av falsk urkund enligt 10 § brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott eller brott som avses i 5 b § lagen (2010:299) om straff

*för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.*

*Första stycket gäller inte om gärningen omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § denna lag eller medverkan till sådana brott.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.



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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet att 1, 4, 5–5 b och 9 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>1</sup>

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av

1. Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism,

2. *Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF), och*

3. punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

*2. tilläggsprotokoll den 19 maj 2015 till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism,*

3. punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014), och

*4. 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.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:95.

## 4 §

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

*Detsamma gäller den som söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.*

## 5 §

Den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, döms till fängelse i högst två år, om gärningen har begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet.

*Till fängelse i högst två år döms den som meddelar eller söker meddela instruktioner om*

*1. tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller*

*2. andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål.*

*Vad som nu sagts gäller endast om gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.*

5 a §<sup>2</sup>

Den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år, om med-

*Den som hämtar in eller tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brotts-*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2016:95.

*delandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.*

lighet döms till fängelse i högst två år.

### 5 b §<sup>3</sup>

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

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

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

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

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

2. meddela, *hämta in eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a §.*

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

### 9 §

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms för brott enligt denna lag vid svensk domstol om brottet har begåtts

1. av svensk medborgare *eller av utlänning med hemvist i Sverige, eller*

2. mot en av Europeiska unionens institutioner *eller mot ett organ som inrättats i enlighet med Fördraget om Europeiska*

1. av *en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,*

2. till förmån för *en juridisk person som är etablerad i Sverige, eller*

3. mot en av Europeiska unionens institutioner *eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2016:95.

*unionen eller Fördraget om Euro- säte i Sverige.  
peiska unionens funktionssätt och  
som har säte i Sverige.*

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 8 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

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

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

<i>Lydelse enligt propositionen</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<i>Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222)</i>	

### 5 §<sup>1</sup>

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

1. meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna i 4 kap. 5 § brottsbalken om olaga hot, 4 kap. 6 c § brottsbalken om olaga integritetsintrång, 16 kap. 5 § brottsbalken om uppvigling, 16 kap. 8 § brottsbalken om hets mot folkgrupp, 16 kap. 10 a § brottsbalken om barnpornografibrott eller 16 kap. 10 c § brottsbalken om olaga våldsskildring, eller

1. meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna i 4 kap. 5 § brottsbalken om olaga hot, 4 kap. 6 c § brottsbalken om olaga integritetsintrång, 16 kap. 5 § brottsbalken om uppvigling, 16 kap. 8 § brottsbalken om hets mot folkgrupp, 16 kap. 10 a § brottsbalken om barnpornografibrott, 16 kap. 10 c § brottsbalken om olaga våldsskildring eller 3 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet om offentlig uppmaning, eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:401.

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

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

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

### 7 §

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

En upphandlande myndighet eller enhet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten får kännedom om att leverantören enligt en lagakraftvunnen dom är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K.3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, respektive artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt och finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen, eller

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:656.

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artikel 1 respektive 3 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 4 i nämnda rambeslut*.

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artiklarna 3 och 5–12 i 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* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 14 i nämnda direktiv*.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för brottet. Om det finns grundad anledning anta att en leverantör ska uteslutas med stöd av första stycket, får myndigheten eller enheten begära att leverantören visar att det inte finns någon grund för uteslutning.

Om det finns särskilda skäl, får en upphandlande myndighet eller enhet avstå från att utesluta en leverantör som dömts för brottslighet enligt första stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.



## 1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

En upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten genom kontroll enligt 15 kap. eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:664.

direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artikel 1 respektive 3 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 4 i det rambeslutet*, eller

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artiklarna 3 och 5–12 i 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* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 14 i det direktivet*, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

## 1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 13 kap.

#### 1 §

En upphandlande enhet som är en upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i ett kvalificeringssystem eller en upphandling, om enheten genom en kontroll enligt 14 kap. 3 § eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/78/EU,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i 5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i

*artikel 1 respektive 3 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 4 i det rambeslutet, eller artiklarna 3 och 5–12 i 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 eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller*

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

## 1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

En upphandlande myndighet eller en sådan upphandlande enhet som avses i 1 kap. 20 § första stycket 1 ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten genom kontroll eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korrupktion som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korrupktion enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korrupktion inom den privata sektorn, eller korrupktion enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:665.

direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artikel 1 respektive 3 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 4 i det rambeslutet*, eller

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artiklarna 3 och 5–12 i 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* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 14 i det direktivet*, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 2 §

Övervakningen av en misstänkt gärningsman får fortsätta utan föregående samtycke, om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg och den utländska utredningen avser misstanke om sådana brott som sägs i artikel 40.7 i Schengenkonventionen, nämligen

- mord,
- dråp,
- grovt sexualbrott,
- mordbrand,
- penningförfalskning och förfalskning av betalningsmedel,
- grov stöld,
- grovt häleri,
- penningtvätt,
- grovt bedrägeri,
- utpressning,
- människorov och tagande av gisslan,
- olaglig människohandel,
- människosmuggling,
- olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen,
- brott mot lagbestämmelser angående vapen och sprängämnen,
- ödeläggelse genom användande av sprängämnen,
- olaglig transport av giftigt och skadligt avfall,
- olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen,
- sådan brottslighet som avses i rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott, och

- terroristbrott enligt *rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.*
- terroristbrott enligt *Europa-parlamentets 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.*

För att övervakningen ska få fortsätta krävs också att överskridandet av gränsen anmäls till en behörig svensk myndighet så snart det är möjligt och att den utländska myndigheten utan dröjsmål begär bistånd i utredningen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiv som beslutades den 18 december 2014 (dir. 2014:155), se bilaga 1, har utredningen haft i uppdrag att analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), här resolution 2178 (2014). Utredningen har även haft att ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force ställer. Utredningens uppdrag i dessa delar har redovisats den 17 juni 2015 genom delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).

Samma dag erhöll utredningen ett tilläggsuppdrag (dir. 2015:61), se bilaga 2. Uppdraget har i denna del innefattat att analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt att ta ställning till Sveriges möjligheter att utreda och döma för sådana brott. I uppdraget har även ingått att överväga om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt. Slutligen har uppdraget också omfattat att ta ställning till om Sverige ska tillträda Pekingprotokollet, Pekingkonventionen och tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 217), här tilläggsprotokollet. I uppdraget har i samtliga delar ingått att lämna nödvändiga lagförslag.

Den 9 juni 2016 erhöll utredningen ytterligare ett tilläggsuppdrag (dir. 2016:46), se bilaga 3. Uppdraget har i denna del innefattat att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar

som behövs för att genomföra det direktiv om bekämpande av terrorism som EU vid den tidpunkten förväntades besluta (terrorismdirektivet).<sup>1</sup> Utredningstiden förlängdes för uppdraget i denna del och för den del av utredningens uppdrag som avser Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet.

Utredningens uppdrag enligt tilläggsuppdrag (dir. 2015:61) har i övrigt redovisats den 15 juni 2016 genom delbetänkande Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40).

Den 19 januari 2017 förlängdes utredningstiden ytterligare och det beslutades att uppdraget i stället ska redovisas senast den 29 september 2017 (dir. 2017:2), se bilaga 4.

Den 4 maj 2017 beslutades att genomförandet av de bestämmelser i direktivet som rör skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism (avdelning V i terrorismdirektivet) inte längre ska omfattas av utredningens uppdrag (dir. 2017:47), se bilaga 5.

Utredningens kvarvarande uppdrag, dvs. de delar som avser Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet, redovisas genom detta slutbetänkande.

## 2.2 Genomförandet av uppdraget

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. En närmare redogörelse för hur arbetet bedrivits innan delbetänkandena överlämnades i juni 2015 och juni 2016 framgår av de betänkandena, se SOU 2015:63 (s. 38) och SOU 2016:40 (s. 38). Härefter har utredningen haft ytterligare fem sammanträden med experterna.

I direktiven har angetts att utredningen ska samråda med och inhämta upplysningar från företrädare för berörda myndigheter och organ, särskilt Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Advokatsamfundet. Detta har, i likhet med vad som gällde under det arbete som utmynnade i de två första delbetänkandena, skett genom att dessa myndigheter har funnits representerade i expertgruppen. Samråd har därmed skett löpande under arbetets gång.

---

<sup>1</sup> Se 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.

Vidare har visst samråd skett med Utredningen om en översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen (Ju 2017:03) och med den utredare som getts i uppdrag att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation (Ju 2017:G).

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar tolv kapitel.

Betänkandet inleds med utredningens författningsförslag, kapitel 1, och därefter följer denna redogörelse för utredningens uppdrag och arbete (kapitel 2).

I följande kapitel ges en bakgrundsbeskrivning av bl.a. internationella instrument och gällande rätt, se kapitel 3–5. I kapitel 6 behandlas Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet.

I kapitel 7 analyseras tilläggsprotokollets och terrorismdirektivets förhållande till svensk rätt liksom behovet av lagändringar. Kapitel 8 behandlar genomförande av tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet i svensk rätt.

Kapitel 9 rör vissa frågor om hemliga tvångsmedel och undermålsbeskydd. I kapitel 10 redovisas vilka konsekvenser förslagen kan få i olika avseenden och i kapitel 11 behandlas ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Kapitel 12 innehåller utredningens författningsförslag med kommentarer.



## 3 Bakgrund

### 3.1 Tidigare EU-rättslig och annan internationell reglering

#### 3.1.1 Inledning

Terrorismdirektivet är avsett att – i förhållande till de medlemsstater som blir bundna av direktivet – ersätta rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (terrorismrambeslutet). Rambeslutet genomfördes i svensk rätt genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och vissa ändringar i befintlig lagstiftning, bl.a. i brottsbalken.<sup>1</sup>

Terrorismrambeslutet ändrades genom ett ändringsrambeslut år 2008 (rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism). Den nya EU-rätten och Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism (CETS nr 196) [terrorismkonventionen] föranledde införandet av lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen), liksom vissa andra lagändringar.<sup>2</sup>

Den 24 september 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Resolutionen är antagen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och därmed folkrättsligt bindande för medlemsstaterna. Den 19 maj 2015 antogs tilläggsprotokollet till terrorismkonventionen som ska bidra till att resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater.

---

<sup>1</sup> Straffansvar för terroristbrott (prop. 2002/03:38).

<sup>2</sup> Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78).

Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) infördes i samband med att Sverige tillträdde FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism från år 1999 (finansieringskonventionen).<sup>3</sup> Kriminalisering av finansiering av terrorism regleras också i FATF:s (Financial Action Task Force) rekommendation nummer 5 om finansiering av terrorism (FATF:s rekommendation 5).

Utredningen har tidigare haft i uppdrag att analysera dels behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i resolution 2178 (2014), dels om Sveriges straffrättsliga reglering uppfyller de krav som FATF ställer. Uppdraget i dessa delar redovisades i delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). Förslagen i betänkandet behandlades i propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78). De i propositionen föreslagna ändringarna i bl.a. rekryteringslagen och finansieringslagen trädde i kraft den 1 april 2016.

Terrorismdirektivet innehåller – utöver bestämmelser med ursprung i terrorismrambeslutet – bestämmelser som syftar till att genomföra tilläggsprotokollet och FATF:s rekommendation 5. Direktivet innehåller också bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism som kompletterar regleringen i bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättning av rådets rambeslut 2001/220/RIF (brottsofferdirektivet).<sup>4</sup> Artikel 22 i terrorismdirektivet ändrar vidare innehållet i artikel 2 i rådets beslut 2005/671/RIF av den 20 september 2005 om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott. För att fullt ut kunna tillgodogöra sig innehållet i såväl tilläggsprotokollet som terrorismdirektivet är det av vikt att i stort känna till innehållet i denna tidigare internationella reglering. I detta avsnitt lämnas därför, som en bakgrund, en kortfattad redogörelse för innehållet i terrorismrambeslutet, terrorismkonventionen, resolution 2178 (2014), FATF:s rekommendation 5 och rådets beslut 2005/671/RIF om informationsutbyte

<sup>3</sup> Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (prop. 2001/02:149).

<sup>4</sup> Enligt tilläggsdirektiv den 4 maj 2017 (dir. 2017:47) ska utredningens uppdrag inte omfatta dessa bestämmelser.

och samarbete. I avsnitt 3.2 redogörs kortfattat för nuvarande svensk reglering. I kapitel 4 och 5 lämnas en utförligare redogörelse för innehållet i tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet.

### 3.1.2 Terrorisrambeslutet

#### 2002 års rambeslut

Den 13 juni 2002 enades EU:s medlemsstater om ett rambeslut om bekämpande av terrorism. Syftet med terrorisrambeslutet var bl.a. att skapa ett instrument som behandlar gemensamma definitioner, åtal och straff avseende terrorism och att därigenom tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller terroristbrott.

I artikel 1 finns en uppräknning av handlingar som ska betraktas som terroristbrott i nationell lagstiftning om gärningen allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och begås i terrorist-syfte. Med terrorist-syfte avses att gärningen begås i avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. De handlingar som räknas upp är:

- a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
- b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
- c) människorov eller tagande av gisslan,
- d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som kan komma att ut-sätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster,
- e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transport-medel eller godstransportmedel,

- f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling,
- g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,
- h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara, samt
- i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h.

Artikel 2 innehåller bestämmelser om brott som begås av en terroristgrupp. Enligt artikeln ska det vara straffbart att leda en terroristgrupp (2.2 a) eller att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet (2.2 b).

Artikel 3 kompletterar bestämmelsen om terroristbrott med en bestämmelse om brott med anknytning till terroristverksamhet. I artikeln anges att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att där angivna handlingar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Dessa är grov stöld, utpressning och upprättande av förfälskade administrativa dokument, om de begås i syfte att utföra vissa av de handlingar som ska betraktas som terroristbrott enligt artikel 1.

I artikel 4 finns bestämmelser om att anstiftan, medhjälp och försök till brott som anges i artiklarna 1–3 i vissa fall ska vara straffbelagda. Artiklarna 3 och 4 har ändrats genom 2008 års rambeslut, se nedan.

Artikel 5 innehåller bestämmelser om påföljder. Generellt förpliktas staterna att belägga brott enligt artiklarna 1–4 med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning. Mer preciserat anges härefter att brott enligt artiklarna 1 och 4, i den mån de hänför sig till terroristbrott, ska beläggas med strängare straff än vad som hade varit fallet om något terroristsyfte med gärningen inte hade förelegat. Det görs alltså en skillnad mellan terroristbrott och brott med anknytning till terroristverksamhet genom att det inte finns några kvalificerande påföljds-



bestämmelser beträffande de senare. Beträffande brott som begås av en terroristgrupp (artikel 2) föreskrivs särskilda lägsta maximistraff (minst åtta eller femton år för brott enligt 2.2 a och minst åtta år för brott enligt 2.2 b).

I artikel 6 finns en icke tvingande bestämmelse om särskilda omständigheter som kan medföra strafflindring.

Artiklarna 7 och 8 innehåller bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer. Artiklarna förpliktar medlemsstaterna att se till att juridiska personer kan hållas ansvariga för brott enligt rambeslutet och att påföljderna härför ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I artikel 9 finns bestämmelser om behörighet och åtal. Staterna ska se till att de har domsrätt när:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium.
- b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för landets flagg eller ett luftfartyg registrerat i landet.
- c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i landet.
- d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.
- e) Brottet har begåtts mot dess institutioner eller befolkning, eller mot en av EU:s institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten.

I artikel 10 finns bestämmelser om skydd av och stöd till brottsoffer som innebär att utredning och åtal inte ska vara beroende av brottsoffrets anmälan och att varje möjlig åtgärd ska vidtas för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd.

Artiklarna 11–13 innehåller i tur och ordning regler om genomförande av rambeslutet, om det territoriella tillämpningsområdet och om ikraftträdande av rambeslutet.

2002 års rambeslut har genomförts i svensk rätt. Den huvudsakliga lagstiftning som infördes bestod, som nämnts, i terroristbrottslagen.

## 2008 års rambeslut

Som en del i ett åtgärds paket mot terrorism lade Europeiska kommissionen i november 2007 fram ett förslag till ändringar i rambeslutet från år 2002. Syftet med förslaget angavs vara att harmonisera nationella straffrättsliga bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristsyften så att dessa handlingar skulle vara straffbara i hela EU, också när de begås via internet. Syftet var även att säkerställa att befintliga bestämmelser om påföljder, juridiska personers ansvar, domstols behörighet och åtal som är tillämpliga på terroristbrott också skulle kunna tillämpas på sådana handlingar.

Rambeslutet som antogs av rådet den 28 november 2008 innehåller, utöver ingressen, fyra artiklar.

Genom artikel 1 görs ändring i artiklarna 3 och 4 i 2002 års rambeslut. Artikel 1 föreskriver således om ändring i artikel 3 vilken, som framgått, innehåller regler om brott med anknytning till terroristverksamhet. Ändringen innebär i sak att brott med anknytning till terroristverksamhet utvidgas till att avse även offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften och utbildning för terroristsyften. Staterna ska vidta de åtgärder som behövs för att dessa handlingar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. I bestämmelsen anges ett uttryckligt krav på att gärningarna ska begås uppsåtligen. Vidare anges definitioner av begreppen offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften och utbildning för terroristsyften.

Offentlig uppmaning till terroristbrott innebär att sprida eller på annat sätt göra ett meddelande tillgängligt för allmänheten i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h i 2002 års rambeslut, om detta handlingssätt, oavsett om det är fråga om att direkt förespråka terroristbrott eller inte, medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.

Rekrytering för terroristsyften innebär att försöka förmå en annan person att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h eller i artikel 2.2 i 2002 års rambeslut.

Utbildning för terroristsyften innebär att tillhandahålla instruktioner för tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller instruktioner om andra speciella metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de

brott som anges i artikel 1.1 a–h i 2002 års rambeslut och med vetenskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda för detta ändamål.

Slutligen anges i bestämmelsen att ett terroristbrott inte behöver ha begåtts för att gärningen med anknytning till terroristverksamhet ska utgöra brott.

Artikel 1 föreskriver också om ändring i artikel 4 i 2002 års rambeslut vilken, som framgått, innehåller bestämmelser om att anstiftan, medhjälp och försök till brott som anges i artiklarna 1–3 i vissa fall ska vara straffbelagt. Sammanfattningsvis innebär ändringarna i artikel 4 att det bara är bestämmelsen om medhjälp till brott som blir obligatorisk för de nya brotten offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroriststyften samt utbildning för terroriststyften och således inte bestämmelserna om anstiftan och försök till brott.

Artikel 2 innehåller en undantagsregel med innebörd att rambeslutet inte ställer krav på åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar. Undantaget tillkom på förslag av Sverige för att värna det svenska systemet för straffrättsligt ansvarsutkrävande i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Artiklarna 3 och 4 innehåller bestämmelser om genomförande och ikraftträdande.

2008 års rambeslut har, som nämnts, genomförts i svensk rätt genom rekryteringslagen.

### 3.1.3 Terrorismkonventionen

Inom Europarådet har ett antal konventioner med tilläggsprotokoll förhandlats fram på området för terrorism, bl.a. 1977 års konvention om bekämpande av terrorism.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Regeringens proposition (1976/77:124) om godkännande av den europeiska konventionen den 27 januari 1977 om bekämpande av terrorism, m.m.

Efter händelserna den 11 september 2001 intensifierades arbetet med att bekämpa terrorism. Europarådets ministerkommitté gav år 2004 en arbetsgrupp benämnd Committee of Experts on Terrorism, förkortad CODEXTER, i uppdrag att utarbeta ett eller flera instrument i syfte att täppa till luckor i existerande ramverk mot terrorism. Arbetsgruppens arbete resulterade år 2005 i terrorismkonventionen.

Konventionen syftar till att öka samhällets möjligheter att ingripa innan terroristdåd begås. Detta syfte ska nås genom kriminalisering av handlingar som innebär att någon offentligt uppmanar, rekryterar eller utbildar personer att begå terroristbrott.

Till konventionen har utarbetats en förklarande rapport.<sup>6</sup> Rapporten finns tillgänglig via Europarådets hemsida ([www.coe.int](http://www.coe.int)).

I artikel 1.1 klargörs innebörden av begreppet "terroristbrott". Som sådant brott ska anses varje brott som omfattas av någon av de terrorismrelaterade konventioner eller tilläggsprotokoll som anges i bilagan till konventionen och med den definition av brottet som ges i respektive instrument.

I artiklarna 2–4 behandlas konventionens syfte, förebyggande handlingsprogram på nationell nivå och internationellt samarbete om förebyggande.

I artiklarna 5–7 uppställs krav på kriminalisering av vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås.

Enligt artikel 5 är varje konventionsstat skyldig att kriminalisera offentlig uppmaning att begå terroristbrott. Med detta avses att sprida, eller på annat sätt tillgängliggöra, ett meddelande till allmänheten i avsikt att uppmana till terroristbrott när gärningen framkallar fara för att ett eller flera sådana brott kan begås.

I artikel 6 föreskrivs att konventionsstaterna ska kriminalisera rekrytering till terrorism. Med detta avses att söka förmå en annan person att begå eller medverka till ett terroristbrott, eller att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

Enligt artikel 7 är varje konventionsstat slutligen skyldig att kriminalisera utbildning för terrorism. Härmed avses att meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga substanser, eller

---

<sup>6</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism.

särskilda metoder eller tekniker i syfte att begå eller bidra till förövandet av terroristbrott och med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för detta ändamål.

I artikel 8 klargörs att något terroristbrott inte behöver ha begåtts för att gärningen ska utgöra brott.

Av artikel 9 följer att varje konventionsstat ska kriminalisera medverkan till brott enligt artiklarna 5–7 i konventionen, värvning eller instruktion till andra personer att begå brott enligt dessa artiklar, medverkan till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår ett eller flera brott som anges i artiklarna 5–7 samt försök till brott enligt artiklarna 6 och 7.

I artikel 10 anges att juridiska personer ska kunna ställas till ansvar för medverkan till de brott som anges i artiklarna 5–7 och 9 i konventionen. Det är tillräckligt att lagföring kan ske i straffrättslig, civilrättslig eller administrativ ordning.

Enligt artikel 11.1 ska varje konventionsstat vidta de åtgärder som fordras för att brott enligt artiklarna 5–7 och 9 i konventionen ska vara straffbara med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

I artikel 12.1 anges att införandet, genomförandet och tillämpningen av förpliktelserna att kriminalisera ska ske med respekt för mänskliga rättigheter, särskilt yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet enligt bl.a. den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 12.2 ska även proportionalitetsprincipen beaktas, vilket innebär att införandet, genomförandet och tillämpningen av de ifrågavarande kriminaliseringarna ska ske med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle.

Enligt artikel 13 ska varje part vidta erforderliga åtgärder för att skydda och stödja offer för terroristdåd, exempelvis genom finansiell hjälp och ersättning till offer och deras närstående.

I artiklarna 14 och 15 finns bestämmelser om domsrätt och utredning och i artikel 16 en bestämmelse om undantag från konventionens tillämpningsområde i fråga om rent nationella terroristbrott.

Utöver krav på kriminalisering omfattar konventionen bestämmelser om skyldigheter för länderna att förstärka möjligheterna till samarbete både mellan nationella myndigheter och mellan stater, se

artiklarna 17–22 om bl.a. internationellt rättsligt samarbete i brottmål och utlämning.

I artiklarna 23–32 finns slutbestämmelser om bl.a. tillträde, ändring av konventionen respektive bilagan och samråd mellan parterna.

Konventionen har i svensk rätt, som nämnts, genomförts genom rekryteringslagen.

I maj 2015 antogs det tilläggsprotokoll till konventionen som utredningen nu har att behandla, se kapitel 4.

### 3.1.4 Resolution 2178 (2014)

Den 24 september 2014 antogs resolution 2178 (2014) enhälligt av FN:s säkerhetsråd i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. Resolutionen består av en inledande del, preambeln, och 27 punkter.

I preambeln bekräftar säkerhetsrådet sina tidigare ställningstaganden att terrorism i alla dess former utgör ett av de allvarligaste hoten mot internationell fred och säkerhet. Det noteras att terrorismhotet har kommit att bli alltmer utbredd och att antalet terrorismhandlingar i olika delar av världen ökar, innefattande sådana handlingar som motiveras av intolerans eller extremism. Vidare bekräftas att medlemsstaterna måste säkerställa att alla åtgärder som vidtas mot terrorism är förenliga med alla deras folkrättsliga åtaganden, i synnerhet internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt. I sammanhanget understryks vikten av bl.a. respekten för mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och rättsstatens principer.

Därutöver uttrycks djup oro över det akuta och växande hotet från utländska terroriststridande, dvs. personer som reser till en annan stat än den stat där den berörda personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning, även när detta sker i samband med väpnade konflikter. De bidrar enligt resolutionen till intensiteten och varaktigheten i konflikter och till att de blir mer svårlösta. Personerna uppges även kunna utgöra ett allvarligt hot mot bl.a. sina ursprungsländer, länderna de reser igenom och länderna de reser till.

I punkt 1 kräver säkerhetsrådet att alla utländska terroriststridande avväpnas samt upphör med terroristhandlingar och deltagande i

väpnad konflikt. I punkt 2 bekräftas att alla stater ska förhindra att terrorister eller terroristgrupper kan förflytta sig, bl.a. genom effektiva gränskontroller. Medlemsstaterna uppmanas i punkt 3 att i enlighet med nationell och internationell rätt öka och påskynda utbytet av operativ information angående hur bl.a. utländska terroriststridande agerar och förflyttar sig samt i punkt 4 att samarbeta för att bemöta det hot som dessa personer utgör, bl.a. genom att förebygga radikaliserings till terrorism och rekrytering av utländska terroriststridande. Enligt punkt 5 beslutar säkerhetsrådet att medlemsstaterna, i överensstämmelse med internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt, ska förebygga och bekämpa rekrytering, organiserande, transport eller utrustande av personer som reser till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning liksom finansiering av deras resor och verksamhet.

Säkerhetsrådet beslutar enligt punkt 6 att medlemsstaterna ska säkerställa att nationell lagstiftning innehåller bestämmelser som gör det möjligt att åtala och bestraffa personer för de brott som anges i punkterna a–c nedan på ett sätt som återspeglar brottens allvar. Enligt punkt 6 a ska det utgöra brott att statens medborgare reser, eller försöker resa, till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare eller att en annan person reser, eller försöker resa, från statens territorier till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning. Punkt 6 b föreskriver att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamlande av tillgångar, av statens medborgare eller inom statens territorier, i syfte att tillgångarna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att finansiera en persons resa till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare i sådant syfte som anges under punkt 6 a, ska utgöra brott. Slutligen ska enligt punkt 6 c även organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekrytering, av statens medborgare eller inom statens territorier, av en persons resa till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare i sådant syfte som anges under punkt 6 a, utgöra brott.

I punkt 7 uttrycks beslutsamhet att överväga att i enlighet med resolution 2161 (2014) lista bl.a. individer och grupper som t.ex.

finansierar eller på annat sätt stödjer al-Qaida. I punkt 8 beslutas att medlemsstaterna under vissa angivna förhållanden ska förhindra personer från inresa till eller resa igenom de egna territorierna. Enligt punkt 9 uppmanas medlemsstaterna begära tillgång till passageraruppgifter från flygbolag som verkar inom statens territorier. I punkt 10 betonas vikten av att fullt ut och omedelbart genomföra resolutionen. I punkterna 11–14 behandlas internationellt samarbete. Punkterna 15–19 rör frågor om motverkande av våldsbejakande extremism för att förhindra terrorism. Slutligen handlar punkterna 20–27 om FN:s engagemang i fråga om hotet från utländska terroriststridande.

Resolution 2178 (2014) har, som nämnts, genomförts genom ändringar i rekryteringslagen och finansieringslagen.

### 3.1.5 FATF:s rekommendation 5

Financial Action Task Force, som förkortas FATF, är ett mellanstatligt organ som arbetar för att främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen och andra relaterade hot mot integriteten i de internationella finansiella systemen.

FATF:s standarder från februari 2012 består av 40 rekommendationer med tillhörande tolkningsnoter och en ordlista som innehåller definitioner. Sverige är medlem av FATF sedan organisationen inrättades år 1989.

Kriminalisering av finansiering av terrorism regleras i rekommendation 5. Av den framgår att medlemsstaterna ska kriminalisera sådan finansiering i enlighet med finansieringskonventionen. Därutöver ska det vara straffbart att finansiera terroristorganisationer och enskilda terrorister även om det saknas koppling till en särskild terroristhandling, dvs. oavsett syftet med finansieringen.

Av rekommendationens tolkningsnot (B.2–11) framgår bl.a. följande. Det ska vara straffbart att uppsåtligen, direkt eller indirekt, tillhandahålla eller samla in tillgångar med den olagliga avsikten att tillgångarna ska användas eller med vetskap om att dessa är avsedda att användas, helt eller delvis, för att begå en terroristhandling, av en terroristorganisation eller av en enskild terrorist. Vidare ska det, sedan



en revidering av tolkningsnoten i oktober 2015, vara straffbart att finansiera sådana resor som avses i resolution 2178 (2014).

Terrorismfinansieringsbrotten ska omfatta alla sorters tillgångar oavsett om de kommer från en legitim eller illegitim källa. För straffbarhet ska det varken krävas att tillgångarna rent faktiskt har använts för att begå eller försöka begå en terroristhandling eller att tillgångarna kan kopplas till en särskild terroristhandling. De straffrättsliga påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Det ska även vara straffbart att försöka begå ett terrorismfinansieringsbrott. Vidare ska det vara straffbart att ägna sig åt olika former av medverkan. Bestämmelsen om terrorismfinansieringsbrott ska vara tillämplig oavsett om personen som påstås ha begått brottet befinner sig i samma land eller i ett annat land än det där terroristen eller terroristorganisationen finns eller där terroristhandlingen har inträffat eller kommer att inträffa.

FATF:s rekommendation 5 har, som nämnts, genomförts genom ändringar i finansieringslagen.

### **3.1.6 Rådets beslut 2005/671/RIF om informationsutbyte och samarbete**

Den 20 september 2005 fattade rådet beslut (2005/671/RIF) om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott. I beslutets inledande skäl 3 framhålls att det är viktigt i kampen mot terrorismen att alla berörda myndigheter kan få så fullständig och aktuell information som möjligt inom sina respektive behörighetsområden. Medlemsstaternas specialiserade nationella myndigheter, rättsliga myndigheter och behöriga organ på EU-nivå (till exempel Europol och Eurojust) har ett stort behov av information för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Syftet med rådsbeslutet är att komplettera rådets beslut 2003/48/RIF av den 19 december 2002 om genomförande av särskilda åtgärder avseende polissamarbete och rättsligt samarbete i syfte att bekämpa terrorism i enlighet med artikel 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP och utvidga informationsutbytet till att omfatta alla skeden i det straffrättsliga förfarandet, inklusive fällande domar, och alla personer, grupper eller enheter som är föremål för utredning, lagföring eller fällande dom för terroristbrott.

I artikel 1 finns definitioner för begreppen ”terroristbrott”, ”Euro-polkonventionen”, ”Eurojustbeslutet” och ”grupp eller enhet”.

Artikel 2 innehåller de centrala bestämmelserna som reglerar tillhandahållande av information om terroristbrott till Eurojust, Europol och medlemsstaterna. Artikeln utgör en punktlista med sex punkter.

Av punkt 1 följer att varje medlemsstat ska utse en specialiserad avdelning inom polisen eller andra brottsbekämpande myndigheter som, i enlighet med nationell lagstiftning, ska ha tillgång till och samla in all relevant information som rör och är ett resultat av brottsutredningar som genomförs av medlemsstatens brottsbekämpande myndigheter avseende terroristbrott och skicka den till Europol i enlighet med punkterna 3 och 4.

Enligt punkt 2 ska varje medlemsstat utse antingen en nationell kontaktperson till Eurojust för frågor som rör terrorism, eller flera om det föreskrivs i dess rättssystem, eller en lämplig rättslig eller annan behörig myndighet som, i enlighet med nationell lagstiftning, ska ha tillgång till och kan samla in all relevant information om och från straffrättsliga förfaranden och fällande domar avseende terroristbrott och skicka den till Eurojust i enlighet med punkt 5.

Vidare ska enligt punkt 3 varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att åtminstone den information som avses i punkt 4 avseende brottsutredningar och den information som avses i punkt 5 avseende lagföring och fällande domar för terroristbrott som påverkar eller kan påverka minst två medlemsstater och som samlats in av den behöriga myndigheten översänds till a) Europol, i enlighet med nationell lagstiftning och med bestämmelserna i Euro-polkonventionen, för behandling, och b) Eurojust, i enlighet med nationell lagstiftning och om det är tillåtet enligt bestämmelserna i Eurojustbeslutet, för att Eurojust ska kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Av punkt 4 följer att den information som ska översändas till Europol enligt punkt 3 är a) uppgifter som gör det möjligt att identifiera personer, grupper eller enheter, b) de handlingar som är under utredning och de särskilda omständigheterna kring dessa, c) det lagförda brottets art, d) kopplingar till andra relevanta fall, e) användning av kommunikationsteknik, samt f) det hot som innehavet av massförstörelsevapen utgör.

Av punkt 5 följer att den information som ska översändas till Eurojust enligt punkt 3 är a) uppgifter som gör det möjligt att iden-

tifiera personer, grupper eller enheter som är föremål för brottsutredning eller lagföring, b) det lagförda brottets art och de särskilda omständigheterna kring detta, c) information om fällande domar för terroristbrott och de särskilda omständigheterna kring dessa brott, d) kopplingar till andra relevanta fall, samt e) framställningar om rättslig hjälp, inbegripet framställningar om bevisupptagning, som kan riktas till eller komma från en annan medlemsstat, samt resultaten av dessa.

Enligt punkt 6 ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att all relevant information som finns i handlingar, register, uppgifter, föremål eller andra bevismaterial som påträffats eller beslagtogs under en brottsutredning eller ett straffrättsligt förfarande avseende terroristbrott görs tillgänglig så snart som möjligt, med beaktande av att pågående utredningar inte får äventyras, för myndigheterna i andra berörda medlemsstater, i enlighet med nationell lagstiftning och relevanta internationella rättsliga instrument, där utredningar genomförs eller skulle kunna inledas eller där lagföring avseende terroristbrott har inletts.

Av artikel 3 följer att medlemsstaterna i förekommande fall ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta gemensamma utredningsgrupper för utredningar om terroristbrott.

I artikel 4 anges att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att framställningar från en annan medlemsstat om ömsesidig rättslig hjälp och om erkännande och verkställighet av domstolsavgöranden i samband med terroristbrott ska behandlas skyndsamt och ges prioritet.

Artikel 5 anger att beslut 2003/48/RIF ska upphöra att gälla.

Artiklarna 6–8 innehåller bestämmelser om genomförande, territoriell tillämpning och ikraftträdande.

## **3.2 Nuvarande svensk reglering**

### **3.2.1 Inledning**

Bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns främst i terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen. Som framgått har dagens bestämmelser tillkommit vid

skilda tillfällen och huvudsakligen för att genomföra olika internationella förpliktelser.<sup>7</sup>

Som framgått trädde ändringar i rekryteringslagen och finansieringslagen i kraft den 1 april 2016.<sup>8</sup> Härigenom infördes sammanfattningsvis ett särskilt straffansvar för den som

- tar emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott,
- reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott,
- finansierar en sådan resa som avses ovan, eller
- finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen.

Genom ändringarna uppfyller Sverige, enligt lagstiftaren, dels de straffrättsliga krav som ställs i resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande, dels vad som följer av FATF:s rekommendation 5 om finansiering av terrorism.

Utredningen lämnade i juni 2016 i delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40) förslag till ytterligare ändringar i framför allt rekryteringslagen.<sup>9</sup> Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I detta avsnitt redogörs, mycket kortfattat, för den nuvarande svenska regleringen. I de delar svensk lagstiftning bedöms ha betydelse i förhållande till kraven i tilläggsprotokollet och direktivet redovisas innehållet i denna mera utförligt i kapitel 7.

---

<sup>7</sup> Regeringen har den 9 februari 2017 gett en utredare i uppdrag att genomföra en översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen, se En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen (dir. 2017:14). Syftet är att åstadkomma en effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för mänskliga fri- och rättigheter. Den föreslagna regleringen bör, enligt regeringen, samlas i ett regelverk. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

<sup>8</sup> Prop. 2015/16:78.

<sup>9</sup> I betänkandet föreslås bl.a. en ny straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation och en utvidgning av straffansvaret för resor i terrorismsyfte, finansiering av sådana resor och rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet, se mer i avsnitt 3.2.3 nedan.

### 3.2.2 Terroristbrottslagen

Terroristbrottslagen trädde i kraft den 1 juli 2003 och infördes för att genomföra terrorismrambeslutet (2002 års beslut), se 1 §. Lagen innehåller bestämmelser om straffansvar för terroristbrott.

Enligt 2 § döms den för terroristbrott som begår någon av de gärningar som räknas upp i 3 § i lagen, bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, mordbrand, sabotage och kapning, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Dessutom krävs att avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid eller, om brottet är mindre grovt, fängelse, lägst två år och högst sex år.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är också straffbelagt (4 §).

Lagen innehåller även bestämmelser om brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott och förverkande (5, 6 och 7 §§).

### 3.2.3 Rekryteringslagen

Terrorismrambeslutet ändrades, som tidigare nämnts, år 2008. För att genomföra ändringen och terrorismkonventionen infördes rekryteringslagen, som trädde i kraft den 1 december 2010. Som framgått innehåller lagen också bestämmelser för genomförande av resolution 2178 (2014).

I lagen regleras ett särskilt straffansvar för den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet (offentlig uppmaning, 3 §) och för den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att

begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet (rekrytering, 4 §).<sup>10</sup>

Ett särskilt straffansvar regleras också för den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, om gärningen har begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet (utbildning, 5 §) och för den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet (utbildning, 5 a §).

I 5 b § (resa) regleras ett särskilt straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare i avsikt att

1. begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, eller
2. meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a §.<sup>11</sup>

De nya straffbestämmelserna om mottagande av utbildning (5 a §) och om resa (5 b §) trädde som framgått i kraft den 1 april 2016.

Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt 2 § förutom terroristbrott även bl.a. brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser. Ansvar enligt lagen ska inte dömas ut om det funnits endast en obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa (7 §). Straffet är fängelse i högst två år (3–5 b §§) eller, om brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år (6 §). Generellt, för alla brott enligt rekryteringslagen, gäller att ansvar enligt den lagen inte ska dömas ut om gärningen är belagd med sam-

---

<sup>10</sup> I SOU 2016:40 föreslås att straffansvaret för rekrytering i 4 § utvidgas till att omfatta den som söker förmå någon annan till sådant deltagande i en väpnad konflikt utomlands som i betänkanudet föreslås utgöra brott (se förslaget till 4 och 5 b §§ rekryteringslagen).

<sup>11</sup> Även beträffande resor i terrorismsyfte föreslås i SOU 2016:40 en utvidgning av straffansvaret till att omfatta också den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare i avsikt att delta i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands på sätt som föreslås bli straffbart. Även finansiering av sådana resor föreslås bli straffbart, i likhet med vad som gäller för finansiering av övriga resor som företas i terrorismsyfte (se förslaget till 5 c § rekryteringslagen och 3 a § finansieringslagen).

ma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen (8 §). Lagen innehåller också bestämmelser om domsrätt (9 §).

### 3.2.4 Finansieringslagen

Finansieringslagen trädde i kraft den 1 juli 2002 och infördes för att genomföra finansieringskonventionen. Liksom rekryteringslagen innehåller lagen, som framgått, även bestämmelser för genomförande av resolution 2178 (2014).

I 3 § regleras ett särskilt straffansvar för den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

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

Till särskilt straffansvar döms, enligt 3 a §, även den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i 5 b § rekryteringslagen.<sup>12</sup>

De nya straffbestämmelserna om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer (3 § 2) och om finansiering av resa (3 a §) trädde som framgått i kraft den 1 april 2016.

Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 § och omfattar bl.a. terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser. Av 3 och 3 a §§ framgår att straffet är fängelse i högst två år eller, om brott enligt 3 § är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år samt att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Försök till ett brott enligt 3 § är också straffbelagt (4 §). Ansvar enligt finansieringslagen ska inte dömas ut om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen (5 §). Lagen innehåller också bestämmelser om domsrätt, förverkande och penningbeslag (6–9 §§).

---

<sup>12</sup> I SOU 2016:40 föreslås ändringar i 3 a §.





## 4 Tilläggsprotokollet

### 4.1 Inledning

Den 19 maj 2015 antogs tilläggsprotokollet till terrorismkonventionen, som finns i bilagorna 6 och 7. Sverige undertecknade tilläggsprotokollet den 22 oktober 2015.

Syftet med tilläggsprotokollet är, som framgår nedan, att komplettera bestämmelserna i terrorismkonventionen med bestämmelser om kriminalisering och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism. Tilläggsprotokollet ska även bidra till att resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Terrorismkonventionen och resolution 2178 (2014) har behandlats i avsnitten 3.1.3 och 3.1.4.

Till tilläggsprotokollet har utarbetats en förklaranderapport som finns tillgänglig via bl.a. Europarådets hemsida ([www.coe.int](http://www.coe.int)).<sup>1</sup>

Nedan lämnas en redogörelse för det huvudsakliga innehållet i tilläggsprotokollet, som består av en ingress och 14 artiklar.<sup>2</sup> För ställningstagande till om Sverige bör tillträda tilläggsprotokollet och vilka lagändringar som i så fall krävs hänvisas till kapitel 6–8.

---

<sup>1</sup> Explanatory Report to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism.

<sup>2</sup> Som anges i kapitel 7 har det engelska uttrycket "the purpose of terrorism" i tilläggsprotokollet översatts med "terroristsyften" i samband med ett tidigare lagstiftningsärende, se bilaga 7. I direktivet benämns motsvarande begrepp "terrorismsyften", som – när det gäller kraven i tilläggsprotokollet och direktivet – används som ett samlande begrepp i betänkandet.

## 4.2 Det huvudsakliga innehållet i tilläggsprotokollet

### Syfte

Syftet med tilläggsprotokollet är, som följer av artikel 1, att komplettera bestämmelserna i terrorismkonventionen när det gäller kriminalisering av de handlingar som beskrivs i artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet, och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och terrorismens negativa inverkan på människors möjligheter att fullt ut utöva sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv, såväl genom åtgärder som ska vidtas på nationell nivå som genom internationellt samarbete, med tillbörlig hänsyn till befintliga tillämpliga multilaterala eller bilaterala avtal eller överenskommelser mellan parterna. Begreppen ”terroristbrott” och ”terrorism” som används i tilläggsprotokollet är desamma som används i terrorismkonventionen, som hänvisar till brott som anges i de internationella instrument som räknats upp i konventionens bilaga.<sup>3</sup>

### Deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften

Enligt artikel 2 är varje konventionsstat skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. Med ”deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften” avses att delta i en sammanslutnings eller grupps verksamhet i syfte att begå eller medverka till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

### Mottagande av utbildning för terrorismsyften

Enligt artikel 3 är varje konventionsstat skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att mottagande av utbildning för terrorismsyften är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. Med ”mottagande av utbildning för terrorismsyften” avses att motta undervisning, däribland att in-

---

<sup>3</sup> Explanatory Report to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, stycke 19.

hämta kunskaper och praktiska färdigheter, från en annan person i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga ämnen, eller i andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller medverka till terroristbrott.

### **Utlandsresor för terrorismsyften**

Varje konventionsstat är, enligt artikel 4, skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att utlandsresor för terrorismsyften som utgår från statens territorium eller görs av statens medborgare, är straffbelagda i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. I samband med detta får varje konventionsstat, i enlighet med sina konstitutionella principer, fastställa de villkor som krävs med hänsyn till dess nationella principer. Varje konventionsstat är också skyldig att, i enlighet med nationell lagstiftning, vidta de åtgärder som fordras för att det i dess nationella lagstiftning ska vara straffbelagt att försöka begå något av de brott som anges i artikeln. Med ”utlandsresor för terrorismsyften” avses att resa till en annan stat än den där resenären är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften.

### **Finansiering av utlandsresor för terrorismsyften**

Varje konventionsstat är, enligt artikel 5, skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att finansiering av utlandsresor för terrorismsyften är straffbelagd i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. Med ”finansiering av utlandsresor för terrorismsyften” avses att, oavsett tillvägagångssätt och oavsett om detta görs direkt eller indirekt, tillhandahålla eller samla in tillgångar som helt eller delvis gör det möjligt för en person att göra utlandsresor för terrorismsyften med vetskap om att tillgångarna helt eller delvis är avsedda att användas för ett sådant syfte. För begreppet ”utlandsresor för terrorismsyften” hänvisas till definitionen i artikel 4.

## **Organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften**

Enligt artikel 5 är varje konventionsstat skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtliga. Med ”organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften” avses varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att göra utlandsresor för terrorismsyften med vetskap om att hjälpen ges för terrorismsyften. När det gäller begreppet ”utlandsresor för terrorismsyften” hänvisas även här till definitionen i artikel 4.

## **Informationsutbyte, villkor och garantier samt förhållandet till terrorismkonventionen**

Varje konventionsstat är, enligt artikel 7, skyldig att i enlighet med sin nationella lagstiftning och gällande internationella förpliktelser, vidta de åtgärder som fordras för att öka parternas rättidiga utbyte av relevant information om personer som gör utlandsresor för terrorismsyften, enligt definitionen i artikel 4. För detta ändamål ska varje part utse en kontaktpunkt som kan nå dygnet runt, sju dagar i veckan. Åtgärderna ska vidtas utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.2 a, som gäller informationsutbyte, i terrorismkonventionen. Konventionsstaten får välja att utse en redan befintlig kontaktpunkt. Kontaktpunkten ska dock ha kapacitet att kommunicera med en annan stats kontaktpunkt utan dröjsmål.

Av artikel 8 följer att genomförandet av tilläggsprotokollet (inklusive införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 2–6) ska ske med respekt för mänskliga rättigheter, särskilt rätten till fri rörlighet, yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet, enligt Europakonventionen, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i andra folkrättsliga förpliktelser. Vidare anges att införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet ska ske med beaktande av proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Varje form av

godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling ska vara utesluten.

Artikel 9 behandlar förhållandet mellan tilläggsprotokollet och terrorismkonventionen. I artikeln anges att de ord och uttryck som används i tilläggsprotokollet ska tolkas i den mening som avses i terrorismkonventionen. I förhållandet mellan parterna ska vidare alla bestämmelser i konventionen tillämpas på motsvarande sätt, med undantag av artikel 9 i konventionen, som rör osjälvständiga brottsformer.

### **Slutbestämmelser**

Artiklarna 10 och 11 innehåller bestämmelser om dels undertecknande och ikraftträdande av tilläggsprotokollet, dels anslutning till det. Artikel 12 behandlar tilläggsprotokollets territoriella tillämpning. I artikel 13 finns bestämmelser om uppsägning och i artikel 14 behandlas meddelanden som rör tilläggsprotokollet.



## 5 Terrorismdirektivet

### 5.1 Inledning

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), bilaga 8, antogs den 15 mars 2017. Terrorismdirektivet ersätter respektive ändrar angivna beslut för de medlemsstater som är bundna av direktivet. Rådets rambeslut 2002/475/RIF, dvs. terrorismrambeslutet, har behandlats i avsnitt 3.1.2 och rådets beslut 2005/671/RIF har behandlats i avsnitt 3.1.6.

Direktivet består av inledande skäl (43 satser) och 31 artiklar. I de inledande skälen ges en bakgrund till och i viss mån förtydligande av direktivets bestämmelser, som huvudsakligen avser kriminalisering av uppsåtliga gärningar.

Nedan lämnas en redogörelse för det huvudsakliga innehållet i direktivet. För bedömningen av behovet av och förslag till författningsändringar för att genomföra terrorismdirektivet hänvisas till kapitel 7 och 8.<sup>1</sup>

### 5.2 Det huvudsakliga innehållet i terrorismdirektivet

#### Syfte och definitioner

##### *Syfte*

I artikel 1 anges det övergripande syftet med direktivet. Artikeln anger att direktivet fastställer minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med an-

---

<sup>1</sup> Genomförandet av de bestämmelser i direktivet som rör skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism, dvs. direktivets artiklar 24–26, omfattas inte av utredningens uppdrag och kommer därför inte att behandlas ytterligare i betänkandet, se dir. 2017:47, bilaga 5.

knytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet samt åtgärder för skydd av, och stöd och hjälp till, offer för terrorism.

### *Definitioner*

Artikel 2 klargör innebörden av begreppen ”medel”, ”juridisk person” och ”terroristgrupp”. Med ”medel” avses tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, oberoende av hur de anskaffats, samt juridiska dokument och instrument av alla slag, även i elektronisk eller digital form, som styrker äganderätten till eller rättigheter knutna till sådana tillgångar, inbegripet men inte begränsat till bankkrediter, resecheckar, bankcheckar, betalningsordrar, andelar, värdepapper, obligationer, växlar och rembursar. Med ”juridisk person” avses varje enhet som är en juridisk person enligt tillämplig rätt, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter och offentliga internationella organisationer. Med ”terroristgrupp” avses 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.

## **Terroristbrott och brott med anknytning till en terroristgrupp**

### *Terroristbrott*

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



- a) Injaga allvarlig fruktan hos en befolkning.
- b) Otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling.
- c) Allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

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

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU av den 12 augusti 2013 om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF.

*Brott med anknytning till en terroristgrupp*

Artikel 4 innebär ett krav på kriminalisering av brott med anknytning till en terroristgrupp. Det som ska bestraffas är att leda en terroristgrupp och att delta i en terroristgrupps verksamhet, inbegripet att förse den med information eller materiella resurser eller att bidra med någon form av finansiering av dess verksamhet, med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet. Vad som avses med "terroristgrupp" definieras, som framgått, i artikel 2.

**Brott med anknytning till terroristverksamhet***Offentlig uppmaning till terroristbrott*

Av artikel 5 följer ett krav på att kriminalisera offentlig uppmaning till terroristbrott. Medlemsstaterna är således skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att spridande, eller tillgängliggörande för allmänheten på annat sätt, oavsett metod, såväl på som utanför internet, av ett meddelande i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen, om detta handlande, direkt eller indirekt, till exempel genom förhållande av terroristgärningar, förespråkar utförandet av terroristbrott och därigenom medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.

*Rekrytering för terrorismsyften*

Enligt artikel 6 är medlemsstaterna skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att värvning av en annan person, för att personen ska begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller 4 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

*Tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften*

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

*Mottagande av utbildning för terrorismsyften*

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

*Resor för terrorismsyften*

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

Punkt 1 föreskriver att varje medlemsstat är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att resor till ett annat land än till den medlemsstaten, i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer

att bidra till denna grups brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

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

#### *Organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften*

Av artikel 10 följer krav på kriminalisering av organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften. Artikeln innebär en skyldighet för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att resa för terrorismsyften enligt artikel 9.1 och 9.2 a, med vetskap om att hjälpen som ges har ett sådant syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

#### *Finansiering av terrorism*

Artikel 11 innehåller krav på att finansiering av terrorism ska kriminaliseras. Kriminaliseringskravet omfattar finansiering för att begå ett stort antal angivna brott, men även för att bidra till att sådana brott begås.

Punkt 1 föreskriver att medlemsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett metod, direkt eller indirekt, med avsikten att de ska användas, eller med vetskap om att de helt eller delvis ska användas, för att begå något av de brott som avses i artiklarna 3–10

eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt.

Av punkt 2 följer att om finansiering av terrorism avser något av de brott som anges i artiklarna 3, 4 och 9 ska det inte vara nödvändigt att medlen faktiskt, helt eller delvis, används för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås, och det ska inte heller krävas att gärningsmannen känner till för vilket eller vilka specifika brott som medlen ska användas.

#### *Andra brott med anknytning till terroristverksamhet*

Artikel 12 innehåller en uppräknning av vissa gärningar som anses vara särskilt frekventa i samband med utförandet av terroristbrott. Artikeln innebär att medlemsstaterna under vissa förutsättningar ska betrakta dessa gärningar som brott med anknytning till terroristverksamhet. De gärningar som avses är a) grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3, b) utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3 och c) upprättande eller användning av falska administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 3.1 a–i, 4 b och 9.

### **Allmänna bestämmelser om terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet**

#### *Anknytning till terroristbrott*

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

### *Medhjälp, anstiftan och försök*

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

### *Påföljder för fysiska personer*

Artikel 15 innehåller bestämmelser om påföljder.

I punkt 1 förpliktas staterna generellt att belägga brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra överlämnande eller utlämning.

Vidare ska, enligt punkt 2, de terroristbrott som avses i artikel 3 och de brott som avses i artikel 14, i den mån de har anknytning till terroristbrott, beläggas med frihetsstraff som är strängare än de som föreskrivs i nationell rätt för sådana brott i avsaknad av det särskilda uppsåt som krävs enligt artikel 3, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell rätt. Det krävs vidare, enligt punkt 3, frihetsstraff, med ett maximistraff på minst femton år för det brott som avses i artikel 4 a och på minst åtta år för de brott som avses i artikel 4 b. Om det terroristbrott som avses i artikel 3.1 j begås av en person som leder en terroristgrupp enligt artikel 4 a ska maximistraffet vara minst åtta år.

Av punkt 4 följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det, när ett brott som avses i artikel 6 eller 7 riktats mot ett barn, är möjligt att i enlighet med nationell rätt beakta den omständigheten vid påföljdsbestämningen.

### *Förmildrande omständigheter*

Enligt artikel 16, som är en fakultativ bestämmelse, får medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de påföljder som anges i artikel 15 under vissa närmare angivna förutsättningar kan lindras. Förutsättningarna som åsyftas är att gärningsmannen

tar avstånd från terroristverksamhet och förser de administrativa eller rättsliga myndigheterna med information som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att i) förhindra eller mildra effekterna av brottet, ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen, iii) finna bevis, eller iv) förhindra ytterligare brott enligt artiklarna 3–12 och 14.

### *Juridiska personers ansvar*

Artikel 17 innehåller bestämmelser om juridiska personers ansvar.

Av punkt 1 följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 om de begås till deras förmån av en person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på a) behörighet att företräda den juridiska personen, b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Punkt 2 anger att medlemsstaterna också ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga om brister i övervakning eller kontroll som ska utföras av en person som avses i punkt 1 i artikeln har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14.

Punkt 3 tydliggör att juridiska personers ansvar enligt artikeln inte ska utesluta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till något av de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14. Vad som avses med begreppet ”juridisk person” framgår i artikel 2.

### *Sanktioner för juridiska personer*

Sanktioner för juridiska personer behandlas i artikel 18. Artikeln föreskriver att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som hålls ansvarig enligt artikel 17 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, vilka ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter

och kan innefatta andra sanktioner, såsom a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, b) tillfälligt eller permanent näringsförbud, c) rättslig övervakning, d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten, och e) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

### *Behörighet och lagföring*

Artikel 19 anger under vilka förutsättningar medlemsstaterna ska ha behörighet att döma över de brott som omfattas av direktivet samt hur de ska förfara då flera av dem har behörighet att döma över samma brott.

Varje medlemsstat ska, enligt punkt 1, vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 om a) brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium, b) brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för medlemsstatens flagg eller ett luftfartyg registrerat i medlemsstaten, c) gärningsmannen är medborgare eller bosatt i medlemsstaten, d) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium eller e) brottet har begåtts mot den berörda medlemsstatens institutioner eller befolkning eller mot en eller ett av unionens institutioner, organ eller byråer med säte i medlemsstaten. Varje medlemsstat kan utvidga sin behörighet om brottet har begåtts inom en annan medlemsstats territorium.

Av punkt 2 följer att varje medlemsstat kan utvidga sin behörighet beträffande tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften enligt artikel 7, om gärningsmannen tillhandahåller utbildning till personer som är medborgare eller bosatta i medlemsstaten och punkt 1 i artikeln inte är tillämplig. Medlemsstaten ska informera kommissionen om detta.

När ett brott omfattas av fler än en medlemsstats behörighet och vilken som helst av dessa medlemsstater har möjlighet att lagföra på grundval av samma faktiska omständigheter, ska, enligt punkt 3, de berörda medlemsstaterna samarbeta för att besluta vilken av dem som ska lagföra gärningsmännen för att om möjligt centralisera förfarandena till en enda medlemsstat. I detta syfte kan medlemsstaterna anlita Eurojust för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet. Hänsyn ska



tas till följande faktorer: a) medlemsstaten ska vara den på vars territorium brottet begicks, b) medlemsstaten ska vara den i vilken gärningsmannen är medborgare eller bosatt, c) medlemsstaten ska vara det land som offren kommer ifrån eller d) medlemsstaten ska vara den på vars territorium gärningsmannen påträffades.

Vidare följer av punkt 4 att varje medlemsstat är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 i de fall den vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till ett tredjeland.

Varje medlemsstat ska också, enligt punkt 5, säkerställa att dess behörighet omfattar fall där något av de brott som avses i artiklarna 4 och 14 helt eller delvis har begåtts inom dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad eller utövar sin brottsliga verksamhet.

Slutligen anges i punkt 6 att artikeln inte ska utesluta utövande av den behörighet i straffrättsliga frågor som fastställts av en medlemsstat i enlighet med dess nationella rätt.

### *Utredningsverktyg och förverkande*

I artikel 20 behandlas utredningsverktyg och förverkande.

Punkt 1 i artikeln innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att effektiva utredningsverktyg, som de som används när det gäller organiserad brottslighet eller andra grova brott, är tillgängliga för de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 3–12.

I punkt 2 anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att deras behöriga myndigheter i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU<sup>3</sup> fryser eller förverkar, beroende på vad som är lämpligt, vinning som härrör från något av de brott som avses i det här direktivet och hjälpmedel som använts eller varit avsedda att användas för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås.

---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen.

*Åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott*

Artikel 21 innehåller en allmän bestämmelse om åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott.

Enligt punkt 1 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att internetinnehåll som finns på servrar på deras territorium och som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott enligt artikel 5 utan dröjsmål avlägsnas. De ska också sträva efter att sådant innehåll på servrar utanför deras territorium avlägsnas.

När det inte är genomförbart att avlägsna det innehåll som avses i punkt 1 vid källan kan medlemsstaterna, enligt punkt 2, vidta åtgärder för att blockera åtkomsten till sådant innehåll för internetanvändarna inom sitt territorium.

Punkt 3 anger att åtgärder för avlägsnande och blockering måste inrättas i enlighet med transparenta förfaranden och tillhandahålla adekvata skyddsmekanismer, särskilt för att säkerställa att åtgärderna begränsas till vad som är nödvändigt och proportionellt och att användarna informeras om orsaken till åtgärderna. Skyddsmekanismer i samband med avlägsnande eller blockering ska också inbegripa möjlighet till rättslig prövning.

*Ändringar i beslut 2005/671/RIF*

Artikel 22 föreskriver att beslut 2005/671/RIF, som beskrivits i avsnitt 3.1.6, ska ändras i några avseenden. I beslutets artikel 1 ändras definitionen av terroristbrott så att denna hänvisar till de brott som avses i terrorismdirektivet (jfr den nuvarande definitionen som hänvisar till brott i terrorismrambeslutet). Vidare ändras beslutets artikel 2.6 som avser åtgärder som varje medlemsstat ska vidta för att göra viss angiven information tillgänglig för de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat, bl.a. genom precisering av den information som utbytet tar sikte på och i vilka situationer informationen ska göras tillgänglig. Härutöver kompletteras beslutets artikel 2 med punkterna 7 och 8. I punkt 7 anges, vilket tidigare delvis reglerats i punkt 6, att denna inte är tillämplig när informationsutbytet skulle äventyra pågående utredningar eller enskilda personers säkerhet eller strida mot väsentliga säkerhetsintressen i den berörda medlemsstaten. I punkt 8 anges att medlemsstaterna ska

vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behöriga myndigheter, när de erhåller den information som avses i punkt 6, i vederbörlig tid vidtar åtgärder i enlighet med nationell rätt, beroende på vad som är lämpligt.

### *Grundläggande fri- och rättigheter*

Artikel 23 behandlar vissa frågor om grundläggande fri- och rättigheter.

Av punkt 1 följer att direktivet inte ska medföra någon ändring i fråga om de skyldigheter att respektera grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper som stadgas i artikel 6 i EU-fördraget.

Punkt 2 är en fakultativ bestämmelse som innebär att medlemsstaterna får fastställa villkor som är nödvändiga till följd av, och är förenliga med, grundläggande principer som rör pressfrihet och andra mediers frihet och som reglerar pressens eller andra mediers rättigheter och ansvar samt processrättsliga skyddsregler för dem, när dessa villkor hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

### **Bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism**

#### *Hjälp och stöd till offer för terrorism, m.m.*

Artiklarna 24–26 innehåller bestämmelser om hjälp och stöd till offer för terrorism, skydd av offer för terrorism och rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat.

### **Slutbestämmelser**

Artiklarna 27–31 innehåller slutbestämmelser som bl.a. behandlar ersättande av rambeslut 2002/475/RIF. Av artikel 28 framgår att medlemsstaterna ska ha genomfört direktivet senast den 8 september 2018.



## 6 Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet

**Förslag:** Sverige ska tillträda det inom Europarådet framförhandlade tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.

### Skälen för förslaget

Tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser som syftar till att komplettera bestämmelserna i terrorismkonventionen med ytterligare kriminaliseringsåtaganden och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och terrorismens negativa inverkan på människors möjligheter att fullt ut utöva sina mänskliga rättigheter. I protokollets ingress uttrycks en djup oro över hotet från personer som reser utomlands för att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften i en annan stat, men även en vilja att ytterligare öka insatserna för att förebygga och bekämpa alla former av terrorism, både i Europa och i resten av världen, med respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen.

Tilläggsprotokollet syftar även till att underlätta ett snabbt, samordnat och effektivt genomförande av vissa delar av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) [framför allt de delar som handlar om att förebygga och förhindra att utländska terroriststridande ger sig av], att arbeta för en gemensam syn och reaktion på brott med anknytning till utländska terroriststridande, på ett mer allmänt sätt underlätta utredning och lagföring av handlingar av förberedande natur som riskerar att leda till terroristhandlingar samt underlätta internationellt samarbete genom ett förbättrat informationsutbyte.

Resolutionen antogs enhälligt den 24 september 2014 av FN:s säkerhetsråd i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och är därmed folkrättsligt bindande för bl.a. Sverige. Lagändringar har genomförts i svensk rätt för att resolutionen ska få rättsverkningar för enskilda fysiska och juridiska personer.<sup>1</sup>

Åtagandena i tilläggsprotokollet motsvarar i centrala delar de åtaganden som följer av terrorismdirektivet och som Sverige har en skyldighet att följa. Direktivet, som ersätter terrorismrambeslutet, innehåller minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet. Bekämpande av terrorism är en gränsöverskridande utmaning där gemensamma lösningar är nödvändiga för att nå framgång i ansträngningarna att minska hoten. Det är också mot denna bakgrund som behovet av att bekämpa terrorism särskilt lyfts fram i EU-fördraget och som terrorismrambeslutet och terrorismdirektivet om bekämpande av terrorism kommit till. I terrorismdirektivets inledande skäl anges att terroristgärningar är en av de allvarligaste kränkningarna av de universella värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt åtnjutandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, som unionen bygger på. Det konstateras vidare att terroristgärningar också är en av de grövsta formerna av angrepp på demokratin och rättsstatsprincipen, principer som är gemensamma för medlemsstaterna och på vilka unionen är grundad.

För att så effektivt som möjligt kunna förhindra att terroristbrott begås, är det viktigt att också kunna bekämpa förutsättningar för brottsligheten. Sådana förutsättningar kan ofta vara deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften, utlandsresor för terrorismsyften, finansiering av utlandsresor för terrorismsyften och organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften. Det är för att förhindra sådana gärningar som tilläggsprotokollet har arbetats fram.

Tilläggsprotokollet utgör, i likhet med bl.a. terrorismkonventionen, ytterligare ett led i arbetet med att utveckla åtgärder som förebygger att terroristhandlingar begås, eftersom instrumenten bl.a. syftar till möjliggöra straffrättsligt ingripande mot handlingar som i

---

<sup>1</sup> Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78) s. 20 f.

sig själva inte utgör fullbordade terroristbrott, men som typiskt sett kan leda till utförandet av sådan brottslighet.

Sverige har undertecknat terrorismkonventionen den 16 maj 2005 och ratificerat densamma den 30 augusti 2010.<sup>2</sup> Konventionen trädde i kraft den 1 juni 2007 och för Sveriges del den 1 december 2010. Även EU har undertecknat terrorismkonventionen, men har ännu inte (augusti 2017) ratificerat den.<sup>3</sup>

Sverige har undertecknat tilläggsprotokollet den 22 oktober 2015. Även EU har undertecknat tilläggsprotokollet, men har ännu inte ratificerat det.<sup>4</sup> I dagsläget (augusti 2017) har sju av Europarådets medlemsstater ratificerat tilläggsprotokollet. Bland dessa finns Danmark och Italien.

Terrorismdirektivet ska vara införlivat i svensk rätt senast den 8 september 2018.

Det föreslås att Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet.

---

<sup>2</sup> Riksdagsbehandling; Prop. 2009/10:78, bet. 2009/10JuU22, rskr. 2009/10:234, SFS 2010:299–301.

<sup>3</sup> Rådets beslut (EU) 2015/1913 av den 18 september 2015 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196).

<sup>4</sup> Rådets beslut (EU) 2015/1914 av den 18 september 2015 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196).





# 7 Tilläggsprotokollets och direktivets förhållande till svensk rätt – behovet av lagändringar

## 7.1 Inledning

I detta kapitel analyseras vilket behov av lagändringar som föranleds av tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet. Som framgått ovan är tilläggsprotokollet till sitt innehåll mer begränsat än direktivet. I princip rör protokollet, som kompletterar bestämmelserna i terrorismkonventionen, frågor om kriminalisering (motsvarande direktivets artiklar 4 och 8–11) samt informationsutbyte. Detta betyder att vissa avsnitt nedan endast tar sikte på de krav som följer av direktivet. I de delar innehållet i tilläggsprotokollet och direktivet i huvudsak överensstämmer med varandra behandlas de båda instrumenten i samma avsnitt.<sup>1</sup>

Som framgår nedan i avsnitt 7.3 är straffbestämmelserna i framför allt terrorismdirektivet på olika sätt kopplade till varandra genom hänvisningar. Som också framgår görs bedömningen att behov av lagstiftning finns i vissa delar för att uppfylla instrumentens kriminaliseringskrav. Lagstiftningsbehoven behandlas i anslutning till respektive bestämmelse i direktivet. I den mån kriminaliseringskraven uppfylls kommer även kraven i de bestämmelser som det hänvisas ifrån att uppfyllas i motsvarande mån.

Avslutningsvis kan nämnas att det engelska uttrycket ”the purpose of terrorism” i tilläggsprotokollet har översatts med ”terrorist-syften” i samband med ett tidigare lagstiftningsärende, se bilaga 7. I

---

<sup>1</sup> Straffansvaret för flertalet av de gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser ska vara tillämpligt i förhållande till vad som enligt instrumenten utgör terroristbrott. Som framgått, bl.a. i kapitel 4 och 5, definieras terroristbrott på skilda sätt i tilläggsprotokollet respektive direktivet. Se vidare i avsnitt 8.1.2.

direktivet benämns motsvarande begrepp ”terrorismsyften”, som – när det gäller kraven i tilläggsprotokollet och direktivet – används som ett samlande begrepp i betänkandet.

## 7.2 Syfte och definitioner

### 7.2.1 Syfte

**Bedömning:** Tilläggsprotokollets och direktivets respektive bestämmelse om syfte föranleder inte några särskilda åtgärder.

### Skälen för bedömningen

Både tilläggsprotokollet och direktivet innehåller, som framgått ovan, bestämmelser om instrumentens syfte (artiklarna 1).

Syftet med tilläggsprotokollet är således att komplettera bestämmelserna i terrorismkonventionen när det gäller kriminalisering av de handlingar som beskrivs i artiklarna 2–6 i protokollet, och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och terrorismens negativa inverkan på människors möjligheter att fullt ut utöva sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv, såväl genom åtgärder som ska vidtas på nationell nivå som genom internationellt samarbete, med tillbörlig hänsyn till befintliga tillämpliga multilaterala eller bilaterala avtal eller överenskommelser mellan parterna.<sup>2</sup>

Syftet med direktivet är att skapa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet samt åtgärder för skydd av, och stöd och hjälp till, offer för terrorism.

Direktivet syftar således till att, i enlighet med vad som anges i dess inledande skäl 6, ytterligare tillnära rekvisiten för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet i samtliga medlemsstater, så att de på ett mer heltäckande sätt omfattar handlingar med anknytning till i synnerhet utländska terroriststridande och finansiering av ter-

---

<sup>2</sup> I artikel 1 i terrorismkonventionen finns en motsvarande bestämmelse om dess syfte.

rorism. Vidare är avsikten att åstadkomma ett kraftfullt och samordnat bemötande och samarbete såväl inom och mellan medlemsstaterna som med och mellan behöriga unionsbyråer och unionsorgan för att motverka terrorism, däribland Eurojust och Europol (skäl 7).

Eftersom direktivet avser att tillskapa minimiregler utgör det alltså inte något hinder mot att ha nationella straffrättsliga regler som går längre än vad direktivet kräver. I övrigt är instrumentens respektive bestämmelse om syfte av sådan generell karaktär att de inte behöver kommenteras närmare här. Bestämmelserna föranleder således inte några särskilda åtgärder.

## 7.2.2 Definitioner

**Bedömning:** Det behövs inte någon lagstiftning för att svensk rätt ska uppfylla direktivets krav såvitt avser definitioner.

### Skälen för bedömningen

Som redovisats ovan innehåller artikel 2 (punkterna 1–3) i direktivet definitioner av begreppen medel, juridisk person samt terroristgrupp och strukturerad grupp.

I artikelns första punkt definieras begreppet *medel* ("funds"). Med medel avses således tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, oberoende av hur de anskaffats, samt juridiska dokument och instrument av alla slag, även i elektronisk eller digital form, som styrker äganderätten till eller rättigheter knutna till sådana tillgångar, inbegripet men inte begränsat till bankkrediter, resecheckar, bankcheckar, betalningsordrar, andelar, värdepapper, obligationer, växlar och rembursar. Definitionen motsvaras i huvudsak av definitionen av begreppet *tillgångar* ("funds") i artikel 1.1 i finansieringskonventionen med den skillnaden att det där anges att med "tillgångar" avses "egendom av alla slag" (jfr direktivets med "medel" avses "tillgångar av alla slag"). Definitionen motsvaras i huvudsak också av definitionen av begreppen *penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser* ("funds, other financial assets and economic resources") i artikel 1.1 i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åt-

gärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.<sup>3</sup> Begreppet medel återfinns i bestämmelsen om finansiering av terrorism i artikel 11 i terrorismdirektivet och är således av störst relevans när det gäller sådan finansiering, se avsnitt 7.3.9 nedan.

Finansieringslagen infördes för att genomföra finansieringskonventionen.<sup>4</sup> Enligt 3 § finansieringslagen ska den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot *pengar eller annan egendom* i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas t.ex. för att begå särskilt allvarligt brottslighet dömas till fängelse i högst två år.<sup>5</sup> Begreppet egendom infördes år 2014.<sup>6</sup> Dessförinnan användes i lagtexten i stället begreppet tillgångar. Beträffande innebörden av det tidigare begreppet tillgångar angavs i propositionen att det inte närmare preciserats, men att det används i den svenska översättningen av finansieringskonventionen. Vägledning för begreppets tolkning fick därför, enligt propositionen, hämtas där och av artikel 1.1 i konventionen följer att med tillgångar avses ”egendom av alla slag”. Begreppen egendom och tillgångar fick anses ha samma betydelse och vara utbytbara i detta sammanhang. Någon ändring i sak var således inte avsedd.<sup>7</sup>

Det kan mot denna bakgrund konstateras att vad som beskrivs i direktivets definition av medel omfattas av svensk rätt och att det således inte behövs några lagändringar för att svensk rätt ska uppfylla direktivets krav såvitt avser den definitionen.

Begreppet *juridisk person* definieras i den andra punkten i artikel 2. Med juridisk person avses således varje enhet som är en juridisk person enligt tillämplig rätt, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter och offentliga internationella organisationer. Definitionen är en standarddefinition som återfinns i flera andra instrument, bl.a. i artikel 2.2 i EU:s direk-

---

<sup>3</sup> I förordningen föreskrivs om frysning av alla penningmedel, andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser som tillhör de personer och enheter som berörs av rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism.

<sup>4</sup> Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (prop. 2001/02:149).

<sup>5</sup> Samma begrepp används i 3 a § finansieringslagen, som infördes den 1 april 2016. Se Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78).

<sup>6</sup> En effektivare kriminalisering av penningtvätt (prop. 2013/14:121).

<sup>7</sup> Prop. 2013/14:121 s. 123 f.

tiv om penningförfalskning.<sup>8</sup> Begreppet juridisk person återfinns bl.a. i terrorismdirektivets bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer (artiklarna 17 och 18), se avsnitt 7.5 nedan. Även de bestämmelserna är standardbestämmelser som återfinns i andra i svensk rätt genomförda instrument, bl.a. i nyss nämnda direktiv om penningförfalskning.<sup>9</sup> Det svenska regelverket har alltså flera gånger bedömts svara mot den definition av juridisk person som finns i direktivet. Det saknas anledning att göra en annan bedömning nu och det behövs således inte heller när det gäller den definitionen några lagändringar för att svensk rätt ska uppfylla direktivets krav.

Slutligen definieras i den tredje punkten i artikel 2 begreppen *terroristgrupp* och *strukturerad grupp*. Således avses med en terroristgrupp 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. Definitionerna motsvaras, med några redaktionella skillnader, av definitionerna i artikel 2.1 i terrorismrambeslutet. Begreppet terroristgrupp återfinns bl.a. i bestämmelsen om brott med anknytning till en terroristgrupp i artikel 4 i terrorismdirektivet, se avsnitt 7.3.2 nedan. Som kommer att framgå där är terrorismrambeslutets motsvarande bestämmelse (artikel 2.2) i svensk rätt genomförd genom straffbestämmelserna i 2–4 §§ terroristbrottslagen och 23 kap. brottsbalken. Den gärning som kriminaliseringskravet när det gäller brott med anknytning till en terroristgrupp tar sikte på är således reglerad som försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott.<sup>10</sup> Det regelverket har vid genomförandet av rambeslutet alltså bedömts svara mot dess definitioner av terroristgrupp och strukturerad grupp. Det saknas anledning att göra en annan bedömning här och det behövs således inte några lagändringar för att svensk rätt ska uppfylla direktivets krav såvitt avser de definitionerna.

---

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/62/EU av den 15 maj 2014 om straffrättsligt skydd av euron och andra valutor mot penningförfalskning och om ersättande av rådets rambeslut 2000/383/RIF.

<sup>9</sup> Se Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning (prop. 2015/16:83).

<sup>10</sup> Straffansvar för terroristbrott (prop. 2002/03:38).

## 7.3 Straffbestämmelser m.m.

### 7.3.1 Terroristbrott

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelser om terroristbrott och försök därtill är i stor utsträckning, men inte fullt ut, kriminaliserade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

### Skälen för bedömningen

Av artikel 3 i direktivet följer ett krav på att medlemsstaterna kriminaliserar terroristbrott. Bestämmelsen, som för tydlighetens skull återges i sin helhet, lyder enligt följande:

#### Artikel 3

#### Terroristbrott

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar, vilka till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, definieras som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell rätt när de begås i något av de syften som anges i punkt 2:

- a) Angrepp mot en persons liv som kan leda till döden.
- b) Allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet.
- c) Människorov eller tagande av gisslan.
- d) Förorsakande av omfattande förstörelse av en statlig eller annan offentlig anläggning, ett transportsystem, infrastruktur, inbegripet informationssystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som sannolikt utsätter människoliv för fara eller förorsakar betydande ekonomiska förluster.
- e) Kapning av luftfartyg, fartyg eller andra allmänna transportmedel eller godstransportmedel.
- f) Tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av sprängämnen eller vapen, inbegripet kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen, samt forskning om och utveckling av kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen.
- g) Utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner som utsätter människoliv för fara.

h) Störande eller avbrytande av försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, som utsätter människoliv för fara.

i) Olaglig systemstörning enligt vad som avses i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU<sup>11</sup>, i fall där artikel 9.3 eller 9.4 b eller c i det direktivet är tillämplig, och olaglig datastörning enligt vad som avses i artikel 5 i samma direktiv, i fall där artikel 9.4 c i det direktivet är tillämplig.

j) Hot om att begå någon av de gärningar som anges i leden a–i.

2. De syften som avses i punkt 1 är följande:

a) Injaga allvarlig fruktan hos en befolkning.

b) Otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling.

c) Allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

Medlemsstaterna ska alltså vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ovan uppräknade uppsåtliga gärningar definieras som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell rätt i de angivna situationerna. Som framgår av direktivets inledande skäl 8 omfattar bestämmelsen däremot inte gärningar som, utan att ingå i den uttömmande förteckningen över allvarliga brott, syftar till att exempelvis tvinga ett offentligt organ att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling.

Av direktivets artikel 14 följer även ett krav på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till terroristbrott. Från kravet på försökskriminalisering undantas emellertid bestämmelserna om innehav av vissa typer av vapen enligt artikel 3.1 f och hot om att utföra de i artikel 3 uppräknade terroristbrotten enligt artikel 3.1 j.

### *Bestämmelsen om terroristbrott har ändrats i vissa avseenden*

Terrorismdirektivets artikel 3 motsvaras i sak till stor del av terrorismrambeslutets artikel 1.1, men vissa ändringar och tillägg har gjorts.

Terroristbrott definieras alltså som en kombination av *objektiva* och *subjektiva rekvisit*. Objektivt sett måste gärningen enligt direk-

---

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU av den 12 augusti 2013 om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF.

tivet vara sådan att den genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation. I subjektivt hänseende krävs att gärningsmannen har begått gärningen i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en handling eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. Bestämmelsens struktur har däremot ändrats på så sätt att uppräkningsavdelningen av subjektiva rekvisiten har flyttats från den första punkten i terrorismrambeslutets artikel 1 till bestämmelsens andra punkt i terrorismdirektivets artikel 3. Det kan i detta sammanhang noteras att rambeslutet anger att vissa angivna gärningar ska *betraktas* som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning, medan direktivet anger att gärningarna ska *definieras* som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell rätt.<sup>12</sup> Någon ändring i sak torde emellertid inte vara åsyftad (jfr emellertid även de engelska uttrycken "shall be deemed to be terrorist offences" i rambeslutet och "are defined as terrorist offences" i direktivet).

Vidare har strukturella ändringar gjorts som rör skrivningar om tillämpningen av bestämmelsen och dess förhållande till grundläggande rättigheter och rättsprinciper. Vid genomförandet av terrorismrambeslutet i svensk rätt konstaterades att punkten 1 i artikel 1 (dvs. bestämmelsen om terroristbrott) måste läsas tillsammans med punkten 2 i samma artikel och skäl 10 (som båda behandlar grundläggande rättigheter), men att den dessutom måste tolkas i ljuset av det rådsuttalande som ministerrådet enats om och som togs till rådets protokoll i samband med att terrorismrambeslutet antogs den 13 juni 2002.<sup>13</sup> Rådsuttalandet klargör bl.a. att rambeslutet endast omfattar handlingar som av alla medlemsstater betraktas som allvarliga överträdelse av deras straffrätt och som begås av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilken dessa samhällen bygger. Rambeslutet måste enligt uttalandet tolkas på detta sätt och får inte tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår

---

<sup>12</sup> Jfr prop. 2002/03:38 s. 55 f.

<sup>13</sup> Prop. 2002/03:38 s. 35 f.



brott när de utövar denna rätt. Direktivet innehåller inte någon skrivning som motsvarar rådsuttalandet. Av direktivets inledande skäl 40 följer emellertid att inget i direktivet bör tolkas som att avsikten är att inskränka eller begränsa spridning av information i vetenskapligt eller akademiskt syfte eller för rapporteringsändamål. Rätten att uttrycka radikala, polemiska eller kontroversiella ståndpunkter i den offentliga debatten om känsliga politiska frågor faller utanför direktivets tillämpningsområde.

Ytterligare en strukturell förändring som gjorts är att bestämmelsen om att de grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper som stadgas i artikel 6 i EU-fördraget ska respekteras, har flyttats från rambeslutets bestämmelse om terroristbrott (artikel 1.2) till en särskild artikel om grundläggande fri- och rättigheter i direktivets artikel 23. Någon ändring i sak som rör terroristbrottsbestämmelsens förhållande till grundläggande rättigheter och rättsprinciper torde emellertid inte vara åsyftad.

Utöver dessa strukturella och vissa redaktionella ändringar (i bl.a. artiklarna 3.1 d–f) har terroristbrottsbestämmelsen även ändrats i sak genom att uppräkningslistan av gärningar som i vissa fall definieras som terroristbrott har kompletterats med ytterligare gärningar. Bestämmelsen om befattning med vissa vapen (direktivets artikel 3.1 f) har utvidgats till att även reglera dels radiologiska vapen som en egen vapenkategori, dels forskning om och utveckling av radiologiska och nukleära vapen. Uppräkningen har även kompletterats med en helt ny punkt, artikel 3.1 i, som avser olaglig systemstörning och olaglig datastörning enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF (EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem) i vissa fall. Härutöver har den gärning i direktivets uppräkningslista som avser hot om att utföra någon av de i bestämmelsen tidigare angivna gärningarna (rambeslutets artikel 1.1 i) placerats i direktivets artikel 3.1 j och utvidgats till att omfatta även den nya regleringen av befattning med vapen i artikel 3.1 f och olaglig systemstörning och olaglig datastörning i artikel 3.1 i.

Direktivets krav på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till terroristbrott i artikel 14 (där bestämmelserna om innehav av vissa typer av vapen enligt artikel 3.1 f och hot om att utföra de i artikel 3 uppräknade terroristbrotten enligt artikel 3.1 j undantas i försökskriminaliseringen) motsvarar i stora delar vad som följer av

terrorismrambeslutets artikel 4. Kraven är således inte nya, bortsett från de delar som avser den utvidgade kriminalisering som redovisats ovan.

*Svensk rätt uppfyller direktivets krav på kriminalisering av terroristbrott i de delar åtagandena motsvarar terrorismrambeslutets bestämmelser*

Terrorismrambeslutets bestämmelser om terroristbrott, som endast avser uppsåtliga handlingar, har genomförts i svensk rätt genom straffbestämmelserna i 2 och 3 §§ terroristbrottslagen.<sup>14</sup> Några mindre ändringar har, som nedan anges, härefter gjorts i 3 § 3, 14, 15, 17 och 19 terroristbrottslagen.<sup>15</sup>

För terroristbrott döms, enligt 2 § terroristbrottslagen, den som begår en gärning som anges i 3 § samma lag, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två år och högst sex år. Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i brottsbalken, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

De gärningar i 3 § terroristbrottslagen som 2 § hänvisar till har tidigare bedömts motsvara de i terrorismrambeslutets artikel 1.1 uppräknade gärningar på sätt som anges nedan.<sup>16</sup> Som konstateras görs motsvarande bedömning i detta lagstiftningsärende.

Om ett *angrepp mot en persons liv leder till döden* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 a, jfr direktivets artikel 3.1 a) kan ansvar för mord,

<sup>14</sup> Prop. 2002/03:38 s. 36 f.

<sup>15</sup> Ny lag om brandfarliga och explosiva varor (prop. 2009/10:203), Kontroll av produkter med dubbla användningsområden (prop. 2009/10:205), Skärpningar i vapenlagstiftningen (prop. 2013/14:226), Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113), Skärpta straff för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (prop. 2016/17:92) och Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott (prop. 2016/17:108).

<sup>16</sup> Prop. 2002/03:38 s. 36 f. och 94.

3 kap. 1 § brottsbalken, eller dråp, 3 kap. 2 § samma balk, dömas ut (3 § 1 och 2 terroristbrottslagen). Om den avsedda effekten uteblir kan det i stället bli fråga om att döma för försök till mord eller dråp, eller om uppsåt att döda inte kan styrkas, för grov misshandel enligt 3 kap. 6 § brottsbalken (3 § 1–3 terroristbrottslagen).

*Allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 b, jfr direktivets artikel 3.1 b) torde enligt svensk rätt vara att bedöma som grov misshandel, 3 kap 6 § brottsbalken (3 § 3 terroristbrottslagen).

*Människorov eller tagande av gisslan* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 c, jfr direktivets artikel 3.1 c) är att bedöma som människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken, eller olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § samma balk (3 § 4 och 5 terroristbrottslagen).

*Förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive data-system, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 d, jfr direktivets artikel 3.1 d), omfattas framför allt av bestämmelserna om allmänfarliga brott i 13 kap. 1–5 b §§ brottsbalken. Gärningarna kan vara att bedöma som mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage och i vissa fall grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken, (3 § 6–11 terroristbrottslagen).

*Kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 e, jfr direktivets artikel 3.1 e) torde vara att bedöma som kapning enligt 13 kap. 5 a § brottsbalken, som omfattar straffansvar för den som genom olaga tvång bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av 1) ett luftfartyg, 2) ett fartyg, som används i civil yrkesmässig sjöfart för befordran av gods eller passagerare, bogsering, bärgning, fiske eller annan fångst, eller 3) en buss, en tung lastbil eller ett maskindrivet spårfordon på järnväg, spårväg eller tunnelbana, som används i förvärvsverksamhet för befordran av gods eller passagerare (3 § 10 terroristbrottslagen). Om brottet består i kapning av andra typer av transportmedel än de som nu behandlats är således denna bestämmelse inte tillämplig, utan gärningen ska då bedömas

enligt andra bestämmelser i brottsbalken.<sup>17</sup> Om gärningen innefattar tagande av gisslan kan den vara att bedöma som människorov eller olaga frihetsberövande i förening med grov stöld, 4 kap. 1 eller 2 § och 8 kap. 4 § brottsbalken, eller tillgrepp av fortskaffningsmedel, 8 kap. 7 § samma balk. Om kapningen inte innefattar tagande av gisslan, men innebär att transportmedlet avkrävs någon genom våld eller hot om våld, kan gärningen vara att bedöma som rån eller grovt rån, 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken, eller olaga tvång, 4 kap. 4 § samma balk. Om något våld eller hot inte används kan gärningen vara att bedöma som grov stöld eller tillgrepp av fortskaffningsmedel.

*Tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 f, jfr direktivets artikel 3.1 f) inrymmer handlingar av vitt skilda slag och kan därför vara att bestraffa enligt flera olika bestämmelser. Dessa handlingar torde som regel vara att bestraffa som medverkan till något av de övriga brott som omfattas av terrorismrambeslutets artikel 1.1, eller om sådant brott inte har fullbordats, som förberedelse till brott.<sup>18</sup> För att någon ska kunna dömas för förberedelse till brott krävs dock att gärningsmannen har uppsåt att främja brott samt att det föreläggat fara för brottets fullbordande och att denna fara inte var ringa. Det måste således finnas en i viss mån konkretiserad brottsplan där hjälpmedlet är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande. Exempelvis är förberedelse till brott inte straffbart om brottets fullbordande är så avlägsen i tiden eller kräver sådana ytterligare åtgärder, att det föreligger ringa fara för att brottet ska fullbordas. Rambeslutet ställer inte upp några motsvarande begränsningar. Så ska t.ex. transport eller förvärv av vapen eller sprängämnen vara straffbart om gärningsmannen har sådant uppsåt som anges i inledningen av artikel 1 även om det inte föreligger konkret fara för att dessa ska komma att användas mot människor eller egendom. Olovlig befattningsmedel med vapen och sprängämnen är emellertid generellt straffbelagt enligt de bestämmelser i specialstraffrättslig lagstiftning som reglerar under vilka förutsättningar vapen och sprängämnen lagligen får hanteras. Straffansvaret enligt dessa bestämmelser gäller obero-

---

<sup>17</sup> Prop. 2002/03:38 s. 9, 36 f. och s. 90.

<sup>18</sup> Prop. 2002/03:38 s. 36 f.

ende av om uppsåt till annan brottslighet föreligger eller inte. Allt efter omständigheterna torde därför ansvar kunna utkrävas enligt straffbestämmelserna i vapenlagen (1996:67), lagen (1992:1300) om krigsmateriel (KML)<sup>19</sup>, lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) och 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, kallad smugglingslagen, (3 § 14–18 terroristbrottslagen). Vad avser kemiska vapen kan enligt 22 kap. 6 a § brottsbalken dömas för olovlig befattningsmed kemiska vapen (3 § 13 terroristbrottslagen).

I princip all befattningsmed vapen och sprängämnen kräver enligt svensk lagstiftning tillstånd. De uttryck som i rambeslutet används för att beteckna olika former av befattningsmed vapen och sprängämnen är inte utformade med utgångspunkt i den betydelse dessa har enligt svensk rätt. Att viss lagstiftning, t.ex. vapenlagen, inte uttryckligen innehåller begreppen tillhandahållande och förvärv, behöver inte innebära att det är tillåtet att utan tillstånd tillhandahålla eller förvärva vapen. Begreppet innehav har i svensk lagstiftning getts ett omfattande tillämpningsområde som får anses omfatta de förfaranden som avses i artikel 3.1 f.<sup>20</sup>

*Utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 g, jfr direktivets artikel 3.1 g) omfattas av bestämmelserna i 13 kap. 1–5 och 7 §§ brottsbalken. Allt efter omständigheterna är de handlingar som avses här att bedöma som mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage eller spridande av gift eller smitta (3 § 7–9 och 12 terroristbrottslagen).

*Att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser när detta utsätter människoliv för fara* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 h, jfr direktivets artikel 3.1 h) är att bedöma som sabotage eller grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken (3 § 9 terroristbrottslagen).

*Hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i a–h* (terrorismrambeslutets artikel 1.1 i, jfr direktivets artikel 3.1 j) kan, beroende på omständigheterna, vara att bedöma enligt ett flertal

<sup>19</sup> Jfr lagrådsremissen Skärpt exportkontroll av krigsmateriel den 29 juni 2017.

<sup>20</sup> Prop. 2002/03:38 s. 38.

olika straffbestämmelser. Med hänsyn till de kvalificerande rekvisit som måste vara uppfyllda för att gärningen ska kunna anses utgöra ett terroristbrott, torde hotet som regel vara avsett att användas i utpressningssyfte eller som annan typ av tvångsmedel. Om gärningen innebär att någon genom hot om brottslig gärning tvingar annan att göra, tåla eller underlåta något, döms enligt 4 kap. 4 § brottsbalken för olaga tvång. Om det olaga tvånget består i att man bemäktigar sig eller ingriper i manövreringen av ett luftfartyg eller ett fartyg som används i civil yrkesmässig sjöfart för befordran av gods eller passagerare, bogsering, bärgning, fiske eller annan fångst, döms enligt 13 kap 5 a § brottsbalken för kapning (3 § 10 terroristbrottslagen). Detsamma gäller om man genom olaga tvång bemäktigar sig en fast plattform i havet avsedd för verksamhet för utforskning eller utvinning av naturtillgångar eller för något annat ekonomiskt ändamål. Den som genom hot om brottslig gärning framkallar fara för ett luftfartygs, ett fartygs eller en fast plattforms säkerhet kan enligt 13 kap. 5 § brottsbalken dömas för sjö- eller luftfartssabotage (3 § 10 terroristbrottslagen). Den som genom hot om brottslig gärning stör eller hindrar användningen av egendom som är av avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättskipning eller förvaltning eller för upprättande av allmän ordning och säkerhet i riket kan enligt 13 kap. 4 § brottsbalken dömas för sabotage (3 § 9 terroristbrottslagen). Den som använder hot om allvarligt våld mot någon som befinner sig på en flygplats som är öppen för internationell trafik döms, om gärningen är ägnad att framkalla fara för flygplatsens funktion eller säkerheten vid denna, för flygplatssabotage enligt 13 kap. 5 b brottsbalken (3 § 11 terroristbrottslagen). Det kan dock förekomma fall där det inte kan visas att hotet används i utpressningssyfte eller som tvångsmedel. Det kan t.ex. vara fråga om fall där gärningsmannens syfte endast är att sprida skräck hos allmänheten. Den som på sådant sätt hotar med brottslig gärning som är ägnad att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för olaga hot enligt 4 kap. 5 § brottsbalken (3 § 19 terroristbrottslagen).

Som tidigare angetts har några ändringar gjorts i 3 § 3, 14, 15, 17 och 19 terroristbrottslagen efter genomförandet av terrorismrambeslutet.

Punkten om grov misshandel i 3 § 3 terroristbrottslagen har kompletterats med brottet synnerligen grov misshandel.<sup>21</sup>

I 3 § 14 terroristbrottslagen har en kompletterande hänvisning till 9 kap. 1 a § vapenlagen gjorts med anledning av att bestämmelsen om vapenbrott delats upp så att regleringen av grovt vapenbrott behandlas i en särskild paragraf tillsammans med en ny bestämmelse om synnerligen grovt vapenbrott.<sup>22</sup> Samtidigt justerades bestämmelsen på det sättet att vapenbrott som är ringa inte längre omfattas av punkten.

Hänvisningen i 3 § 15 terroristbrottslagen till lagen om brandfarliga och explosiva varor har justerats med anledning av att den lagen upphävts och ersatts av lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.<sup>23</sup> Vidare har hänvisningen ändrats till en ny paragraf (29 a §, jfr tidigare 29 § tredje stycket). Minimistraffet för grovt brott mot tillståndsplikten har höjts och kvalifikationsgrunderna har justerats.<sup>24</sup> Genom ändringen omfattas numera även en bestämmelse med en särskild straffskala för synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten.

Vidare har 3 § 17 terroristbrottslagen utvidgats till att även omfatta brott mot ett förbud mot transitering som regleras i 18 a § PDA-lagen (jfr artikel 6.1 i Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden [omarbetning]).<sup>25</sup>

Bestämmelsen i 3 § 19 terroristbrottslagen har ändrats genom att grovt olaga hot har införts i bestämmelsen.<sup>26</sup> Ändringen gjordes i förtydligande syfte till följd av att en särskild brottsbeteckning för brottets grova grad infördes för olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken.

Mot bakgrund av vad som nu anförts har 3 § terroristbrottslagen utformats på så sätt att bestämmelsen anger att vissa angivna gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i samma lag. Bestämmelsen återges, för tydlighetens skull, i sin helhet här:

---

<sup>21</sup> Prop. 2016/17:108.

<sup>22</sup> Prop. 2013/14:226.

<sup>23</sup> Prop. 2009/10:203.

<sup>24</sup> Prop. 2016/17:92.

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:205.

<sup>26</sup> Prop. 2015/16:113.

## 3 §

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel och synnerligen grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken<sup>27</sup>,
11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

---

<sup>27</sup> I betänkandet *Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation* (SOU 2016:40) lämnas förslag på att utvidga straffbestämmelsen till att även omfatta den som genom användande av tekniska hjälpmedel bemäktar sig eller ingriper i manövreringen av ett luftfartyg.



18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,

19. olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

I de delar direktivets krav på kriminalisering av terroristbrott motsvarar terrorismrambeslutets bestämmelser görs alltjämt bedömningen att svensk rätt uppfyller direktivets åtaganden. Det bör emellertid anmärkas att det trots denna bedömning kan finnas skäl att ytterligare analysera om terroristbrottsbestämmelsen i svensk rätt fått en ändamålsenlig utformning när det gäller dels det överskjutande uppsåtsrequisitet (dvs. att avsikten med gärningen ska vara att bl.a. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp), dels kravet på att gärningen allvarligt ska kunna skada en stat eller mellanstatlig organisation.<sup>28</sup> I fall en gärning enligt 3 § terroristbrottslagen utgör ett förberedande led (jfr ett fullbordat terrorisdåd), exempelvis vapenbrott enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen, torde det vara sällan en sådan gärning utförs i sådan avsikt som anges i 2 § terroristbrottslagen och det är även tveksamt om en gärning av det slaget i sig allvarligt kan skada en stat eller mellanstatlig organisation. Motsvarande problematik synes inte finnas i direktivets (och rambeslutets) utformning (jfr lydelsen i artikel 3 i direktivet och artikel 1.1 i terrorismrambeslutet). Det saknas emellertid utrymme att vidare analysera dessa frågor inom ramen för denna utredning. I sammanhanget kan noteras att regeringen har gett en utredare i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen (dir. 2017:14). Det uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

*Svensk rätt uppfyller inte direktivets krav på kriminalisering av terroristbrott i de delar som är nya i förhållande till åtagandena i terrorismrambeslutet*

Direktivets krav på kriminalisering av terroristbrott har, som tidigare angetts, ändrats i sak i några avseenden i förhållande till terrorismrambeslutets krav. Fråga uppkommer därför om svensk rätt

---

<sup>28</sup> Asp m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*. 2 uppl. 2014 s. 55 f.

även uppfyller direktivets kriminaliseringskrav i dessa delar. De delar som åsyftas här är den nya regleringen av befattning med vapen i artikel 3.1 f och kompletteringen av gärningar som kan utgöra terroristbrott, dvs. olaglig systemstörning och olaglig datastörning i artikel 3.1 i och hot i vissa fall i artikel 3.1 j. Härtill kommer kraven på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till sådana brott.

Nedan följer en analys och bedömning av om svensk rätt uppfyller direktivets kriminaliseringskrav även i dessa delar eller om behov av lagstiftning finns. Analysen omfattar således

- befattning med vapen (artikel 3.1 f),
- olaglig systemstörning och olaglig datastörning (artikel 3.1 i),
- hot om att utföra någon av gärningarna som avses i artiklarna 3.1 a–i (artikel 3.1 j), och
- medhjälp, anstiftan och försök till terroristbrott (artikel 14).

#### Befattning med vapen i artikel 3.1 f

Terrorismdirektivets bestämmelse om befattning med bl.a. vapen i artikel 3.1 f är, som tidigare angetts, mer långtgående än motsvarande bestämmelse i terrorismrambeslutet (artikel 1.1 f). Utöver rambeslutets reglering anger direktivet även att tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av radiologiska vapen samt forskning om och utveckling av radiologiska eller nukleära vapen under vissa angivna förutsättningar ska definieras som terroristbrott i nationell rätt.

Vad som ska förstås med begreppet ”nukleära vapen” definieras inte i direktivet, men torde motsvaras av begreppet kärnvapen i rambeslutet. Någon ändring i sak torde således inte vara åsyftad även om olika benämningar används (jfr det engelska begreppet ”nuclear weapons”, som används i båda instrumenten). Någon vedertagen internationell definition av begreppen synes inte heller finnas.

Vidare kan det konstateras att inte heller begreppet ”radiologiska vapen” definieras i direktivet och någon vedertagen internationell definition av begreppet synes inte finnas. Radiologiska vapen utgör emellertid stridsmedel som utsätter mål för joniserande strålning, dock utan att som kärnvapen utlösa en kärnexplosion. Ett exempel på detta är s.k. smutsiga bomber, dvs. när radioaktivt material sprids ut med konventionella sprängladdningar.

Vad som avses med forskning om och utveckling av radiologiska och nukleära vapen berörs inte heller närmare i direktivet. Begreppen forskning och utveckling har inte heller berörts i förarbetena i samband med att terrorismrambeslutets motsvarande bestämmelse om forskning om och utveckling av biologiska och kemiska vapen genomfördes i svensk rätt.<sup>29</sup> Det kan noteras att The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) har definierat begreppen och att det i vissa sammanhang har ansetts lämpligt att utgå ifrån dessa definitioner.<sup>30</sup> OECD:s definitioner bedöms emellertid vara alltför vidsträckta i förhållande till direktivets syfte med kriminaliseringskravet i detta avseende. En rimlig avgränsning kan i stället vara att reglera sådan forskning och utveckling som avser *befattning med* radiologiska och nukleära vapen (jfr teoretisk forskning och praktisk forskning *utan befattning* med radiologiska och nukleära vapen som således bedöms falla utanför regleringen). Begreppen forskning och utveckling bör därför här rimligen avgränsas på detta sätt.

De gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott i denna del torde, i likhet med rambeslutets bestämmelser härom, som regel vara att bestraffa som medverkan till något av de övriga brott som omfattas av bestämmelsen, eller om sådant brott inte har fullbordats, som förberedelse till brott.<sup>31</sup> Detta gäller även för forskning om och utveckling av exempelvis radiologiska och nukleära vapen. För att någon ska kunna dömas för förberedelse till brott krävs dock att gärningsmannen har uppsåt att främja brott samt att det förelegat fara för brottets fullbordande och att denna fara inte var ringa. Det måste således finnas en i viss mån konkretiserad brottsplan där hjälpmedlet är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande. Exempelvis är förberedelse till brott inte straffbart om brottets fullbordande är så avlägsen i tiden eller kräver sådana ytterligare åtgärder att det föreligger ringa fara för att brottet ska fullbordas. Varken direktivet eller rambeslutet

---

<sup>29</sup> Jfr prop. 2002/03:38 och Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35).

<sup>30</sup> Jfr Forskning och utveckling på försvarsområdet (SOU 2016:90) s. 27, som hänvisar till OECD:s definitioner av dels *forskning* som att systematiskt arbeta för att söka efter ny kunskap eller nya idéer med eller utan en bestämd tillämpning i sikte, dels *utvecklingsverksamhet* som ett systematiskt arbete som utnyttjar forskningsresultat, vetenskaplig kunskap eller nya idéer för att åstadkomma nya material, varor, tjänster, processer, system, metoder eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana.

<sup>31</sup> Jfr prop. 2002/03:38 s. 37.

ställer upp motsvarande begränsningar. Direktivets krav på kriminalisering är således inte fullt ut uppfyllt genom befintliga bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling till brott. Straffansvaret måste i stället, på motsvarande sätt som bedömts gälla vid genomförande av rambeslutet, knytas till den specialstraffrättsliga lagstiftning som reglerar tillståndsplikt för befattningsmed bl.a. vapen.<sup>32</sup>

Som framgått ovan är de gärningar som får anses motsvara de handlingar som omfattas av rambeslutets artikel 1.1 f reglerade i 3 § 12–18 terroristbrottslagen. Gärningarna i 3 § 13–18 omfattar huvudsakligen olika former av uppsåtlig olovlig befattningsmed vapen och sprängämnen samt med sådana produkter som kan användas för att framställa olika former av vapen och sprängämnen. För ansvar enligt dessa bestämmelser krävs att vapen eller sprängämnen handhas utan tillstånd (jfr ansvar för stämpling eller förberedelse till terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen som kan aktualiseras oavsett tillstånd). Fråga uppkommer om även direktivets bestämmelser om befattningsmed radiologiska vapen och forskning om och utveckling av både sådana vapen och nukleära vapen omfattas av dessa bestämmelser eller om behov av lagstiftning finns.

När det gäller *radiologiska vapen* är det främst gärningar som omnämns i 3 § 12, 16 och 18 terroristbrottslagen som är av intresse, dvs. spridande av gift eller smitta enligt 13 kap. 7 § brottsbalken, uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ KML<sup>33</sup> samt smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ smugglingslagen i vissa fall.

Spridande av radioaktiv strålning kan således medföra straffansvar för spridande av gift enligt 13 kap. 7 § brottsbalken. För tillämpning av paragrafen förutsätts emellertid att gärningen har framkallat allmän fara för människors liv eller hälsa. Faran ska vara konkret. Beroende på omständigheterna torde därför befattningsmed radiologiska vapen i vissa fall utgöra terroristbrott enligt 3 § 12 terroristbrottslagen, givet att övriga förutsättningar härför är uppfyllda.

Av KML, som gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels

<sup>32</sup> Det bör emellertid anmärkas att det trots angiven bedömning kan finnas skäl att genomföra en översyn av den specialstraffrättsliga lagstiftningen på området. Det bör härvid särskilt övervägas om befintlig ordning med tillståndsplikt är ändamålsenlig, effektiv och överskådlig eller om straffansvaret lämpligen bör utformas på ett annat sätt. Frågan bör ses över i ett större sammanhang, då det saknas utrymme att gå vidare med den inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

<sup>33</sup> Jfr lagrådsremissen Skärpt exportkontroll av krigsmateriel den 29 juni 2017.

tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd, följer att krigsmateriel inte får tillverkas här i landet utan tillstånd (3 § första stycket). Vidare får verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel samt verksamhet som avser tillhandahållande av tekniskt bistånd till någon i utlandet inte bedrivs här i landet utan tillstånd (4 § första stycket). Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd (4 § andra stycket). Undantag från bestämmelserna finns emellertid bl.a. för sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk (3 § tredje stycket och 4 § tredje stycket). Vidare får svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas i riket inte heller utan tillstånd i det enskilda fallet till någon i utlandet tillhandahålla krigsmateriel som finns i utlandet eller uppfinning rörande krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel (5 §). Med ”tillverkning” avses i KML framställning av sådan materiel eller delar därav som utgör krigsmateriel (2 §). Såsom begreppet tillverkning definieras görs här bedömningen att även viss utveckling av krigsmateriel omfattas av begreppet. Tillståndskravet i 3 § är, som framgår nedan, emellertid begränsat till krigsmateriel som räknas upp i ML1–ML21<sup>34</sup> i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Detta innebär bl.a. att utrustning som är särskilt utformad eller modifierad för framställning av krigsmateriel (ML18) liksom programvara som särskilt utformats eller modifierats för utveckling, produktion, drift eller underhåll (ML21) omfattas av tillståndskravet. Detsamma gäller framtagande av prototyper, men däremot inte tekniskt bistånd exempelvis i form av framställande av ritningar för krigsmateriel, som regleras i ML22. ”Tillhandahållande” definieras som försäljning, upplåtelse, utbudande mot vederlag, lån, gåva eller förmedling (2 §).

---

<sup>34</sup> Förkortningen ML, som utgör en beteckning på de olika kategorierna av krigsmateriel, kommer ursprungligen från Wassenaar arrangemangets Munitions List och förekommer i EU:s gemensamma militära förteckning (alltså utrustning som omfattas av gemensam ståndpunkt 2008/944/Gusp), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen och bilagan till krigsmaterieförordningen.

Krigsmateriel får inte föras ut ur landet och tekniskt bistånd får inte lämnas till någon *utanför* landet utan tillstånd (6 §).<sup>35</sup> Vad som avses med ”tekniskt bistånd” anges nedan. Tekniskt bistånd *inom landet* kräver således inte tillstånd enligt KML.

Vidare är det tillståndspliktigt att ingå avtal med någon utanför landet rörande att utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av krigsmateriel (8 §). Detta gäller oavsett om utvecklingen sker inom eller utanför landet.

KML ska enligt 1 § tillämpas på sådan materiel och sådant tekniskt bistånd som anges i bilagan till förordningen om krigsmateriel (krigsmaterieförteckningen). Fram till den 30 juni 2012 angavs uttryckligen i förteckningen att radiologiska stridsmedel utgjorde krigsmateriel. I samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen samt rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel kom skrivningen emellertid att utgå.<sup>36</sup> Radiologiska vapen torde emellertid alltjämt omfattas av bilagan, som bl.a. omfattar radioaktiva material anpassade för användning i krig och utrustning utformad eller modifierad för spridning av sådant material (ML 7 a och e). Uttrycket ”anpassad för användning i krig” avser alla modifikation eller urval som gjorts för att öka effektiviteten i form av förlust av människoliv och djur, skador på utrustning, skördar eller miljön. Med ”tekniskt bistånd” avses den teknik som anges i ML 22. ML 22 gäller emellertid inte grundforskning.<sup>37</sup> Begreppet ”utveckling” som förekommer i både ML 21 och ML 22 rör alla faser före serieproduktion såsom konstruktion, konstruktionsforskning, konstruktionsanalys, konstruktionskoncept, sammansättning och provning av prototyper, pilotillverkningsplaner, konstruktionsuppgifter, processen med att förvandla konstruktionsuppgifterna till en produkt, konfigurationskonstruktion, inte-

---

<sup>35</sup> De situationer som avses är således sådana där mottagaren befinner sig utanför landet. Där emot omfattas inte sådana situationer där mottagaren kommer till Sverige för att få tekniskt bistånd som han eller hon avser att använda i utlandet, se Genomförande av direktiv om överföring av krigsmateriel (prop. 2010/11:112) s.114.

<sup>36</sup> Prop. 2010/11:112.

<sup>37</sup> Med ”grundforskning” avses här experimentellt eller teoretiskt arbete som främst utförs för att inhämta ny kunskap om fenomenens fundamentala principer eller observerbara fakta som inte har ett specifikt praktiskt syfte eller mål, jfr tillämpad forskning.

grering och layout. Överträdelse av angivna bestämmelser om bl.a. tillverkning och tillhandahållande medför straffansvar enligt 25 och 26 §§ KML. I ringa fall ska inte emellertid inte dömas till ansvar. Straffet är böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Sammanfattningsvis omfattas tillverkning, tillhandahållande av och viss typ av utveckling av radiologiska vapen (utan tillstånd) av straffansvar enligt 25 och 26 §§ KML. Sådan befattning med radiologiska vapen kan således även utgöra terroristbrott enligt 3 § 16 terroristbrottslagen, givet att övriga förutsättningar härför är uppfyllda. Däremot omfattas varken innehav, förvärv, transport, användning av eller forskning om sådana vapen av regleringen i KML, med undantag för vad som angetts om forskning i form av tekniskt bistånd som lämnas till någon i utlandet.

Den som olovligen för ut krigsmateriel (bl.a. radiologiska vapen) ur riket kan dömas för smuggling eller grov smuggling enligt 3 eller 5 § smugglingslagen (24 § KML). Straffet är böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse lägst sex månader och högst sex år. Även utförelse av radiologiska vapen ur riket kan således utgöra terroristbrott enligt 3 § 18 terroristbrottslagen, givet att övriga förutsättningar härför är uppfyllda.

När det gäller *forskning om och utveckling av nukleära vapen* görs motsvarande bedömning som gjorts för radiologiska vapen enligt ovan. Av krigsmaterielförteckningen följer att kärnladdningar och speciella delar till sådana omfattas av denna och därmed utgör krigsmateriel (NL1). Nukleära vapen bedöms omfattas av bilagan med stöd av samma bestämmelser, varför KML även är tillämplig på sådana vapen. Utveckling av nukleära vapen utan tillstånd omfattas därför, i samma uträkning som för radiologiska vapen, av straffansvar enligt 25 och 26 §§ KML och därmed även av 3 § 16 terroristbrottslagen, givet att övriga förutsättningar härför är uppfyllda.

Utveckling av nukleära vapen kan i vissa situationer där det finns en koppling till utlandet även aktualisera straffansvar enligt PDA-lagen. PDA-lagen innehåller bestämmelser om export och överföringar av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd och kompletterar rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll

av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).<sup>38</sup>

Med ”produkter med dubbla användningsområden” avses i PDA-lagen detsamma som i artikel 2 i EU-förordningen (2 §), dvs. produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar. Exempel på produkter med dubbla användningsområden som kan användas i samband med utveckling, produktion, hantering, bruk, underhåll, lagring, detektion, identifiering eller spridning av kärnvapen eller andra kärnladdningar är centrifuger, höghastighetskameror, induktionsugnar, kompositer, maråldrat stål, masspektrometrar, pulsgeneratorer, röntgenblixtrar, tryckmätare, tändaggregat och vakuumpumpar.<sup>39</sup> Med ”tekniskt bistånd” avses i denna lag allt tekniskt stöd som har samband med reparation, utveckling, tillverkning, montering, testning, underhåll eller någon annan teknisk tjänst och som kan anta sådana former som utbildning, överföring av kunskaper och färdigheter eller konsulttjänster (3 §). Enligt lagen krävs det tillstånd för att lämna tekniskt bistånd utanför Europeiska unionen om det är avsett att användas i samband med bl.a. utveckling av kärnvapen eller kärnladdningar (9 §). Vidare krävs det tillstånd att exportera produkter med dubbla användningsområden enligt EU-förordningen (artiklarna 3 och 4). Straffansvar kan vid överträdelse av EU-förordningens bestämmelser om export och PDA-lagens bestämmelser aktualiseras enligt 18, 18 a och 20 §§ samma lag. Om gärningen är ringa ska den emellertid, som huvudregel, inte medföra ansvar. Gärningen utgör även terroristbrott enligt 3 § 17 terroristbrottslagen, givet att övriga förutsättningar härför är uppfyllda.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det för att terrorismdirektivets bestämmelse om terroristbrott i direktivets artikel 3.1 f fullt ut ska vara genomförd finns behov av lagstiftning för att dels innehav, förvärv, transport och användning av radiologiska vapen, dels forskning om och utveckling av radiologiska och nukleära vapen ska definieras som terroristbrott i svensk rätt. Fråga uppkommer

---

<sup>38</sup> Jfr artikel 4.1 i förordningen som föreskriver att tillstånd ska krävas för export av produkter som kan användas i samband med utveckling av bl.a. kärnvapen.

<sup>39</sup> Kontroll av produkter med dubbla användningsområden (prop. 2009/10:205) s. 26.



då om och hur en sådan befattning med radiologiska och nukleära vapen är straffbelagd i svensk rätt och vilken lagstiftning som behövs för att sådana gärningar ska definieras som terroristbrott.

Som konstaterats ovan är direktivets krav på kriminalisering av angiven olovlig befattning med radiologiska och nukleära vapen inte fullt ut reglerat genom straffbestämmelserna spridande av gift enligt 13 kap. 7 § brottsbalken, smugglingslagen, brott enligt 25 och 26 §§ KML och brott enligt 18, 18 a och 20 §§ PDA-lagen. Bedömningen görs emellertid att varje befattning med radiologiska vapen som regleras i terrorismdirektivet torde innebära befattning med ett kärnämne, kärnavfall eller något ämne som avger joniserande strålning. Sådan befattning är tillstånds- eller anmälningsskyldig enligt antingen lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) eller strålskyddslagen (1988:220).<sup>40</sup> Detta innebär, vilket närmare utvecklas nedan, att varje befattning i form av tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av radiologiska vapen, samt forskning om och utveckling av sådana vapen, är tillståndsskyldig enligt nämnda författningar.<sup>41</sup> Straffansvar kan aktualiseras vid överträdelser av bestämmelserna.

Av 5 § kärntekniklagen följer att tillstånd krävs för kärnteknisk verksamhet och av 7 a § samma lag följer en anmälningsskyldighet för den som bedriver en forsknings- eller utvecklingsverksamhet som rör processer eller system i fråga om kärntekniska anläggningar, kärnämnen eller kärnavfall, med undantag för bl.a. teoretisk eller grundläggande forskning. Vidare följer av ansvarsbestämmelserna i 25 § första stycket 1 och 2 samt 25 a §§ kärntekniklagen ett straffansvar

---

<sup>40</sup> Det bör noteras att såväl kärntekniklagen som strålskyddslagen är föremål för översyn. I Ökad kärnsäkerhet (prop. 2016/17:157) föreslås ändringar i lagen om kärnteknisk verksamhet. Ändringarna, som föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017, innebär bl.a. att tillståndshavarens ansvar för säkerheten vid kärnteknisk verksamhet förtydligas och att det införs gemensamma principer för säkerhetsarbetet och krav på att det fortlöpande utvärderas och verifieras. Vidare har Strålsäkerhetsmyndigheten på regeringens uppdrag utrett hur Rådets direktiv 2013/59/ Euratom om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd mot de faror som uppstår till följd av exponering för joniserande strålning (strålskyddsdirektivet) ska genomföras i svensk lagstiftning. Myndigheten har den 30 juni 2016 lämnat förslag till en ny lag och förordning om strålskydd, se rapporten Införande av strålskyddsdirektivet (2013/59/EURATOM) i svensk lagstiftning, Ny lag om strålskydd (diariern SSM2016-1358). En lagrådsremiss är planerad till september 2017.

<sup>41</sup> Jfr Sveriges tillträde till överenskommelser inom FN om bekämpande av terrorism (prop. 2013/14:212) s. 11 f. och (Ds 2011:43) s. 35 f. där bedömningen görs att svensk rätt torde leva upp till de krav på kriminalisering av såväl innehav av radioaktivt material som tillverkning eller innehav av "en anordning" som ställs i den internationella konventionen för bekämpande av nukleär terrorism.

för den som bedriver kärnteknisk verksamhet utan angivet tillstånd eller åsidosätter angiven anmälningsplikt. Straffet för uppsåtligt brott är böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Till ansvar döms emellertid enligt 29 § kärntekniklagen varken om gärningen är ringa eller om strängare straff för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken eller om ansvar kan dömas ut enligt smuglingslagen.

Kärntekniklagens huvudsakliga syfte är att så långt det är möjligt eliminera olycksrisker i samband med kärnteknisk verksamhet, men lagen innehåller också bestämmelser som krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om icke-spridning av kärnvapen. Med "kärnteknisk verksamhet", som är högteknologisk industriell verksamhet, avses 1) uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning, 2) förvärv, innehav, överlåtelse, hantering, bearbetning, transport av eller annan befattning med kärnämne eller kärnavfall, 3) införsel till riket av kärnämne eller kärnavfall, och 4) utförsel ur riket av kärnavfall. Med "kärnämne" avses a) uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilken sådant ämne ingår, b) torium eller annat ämne som är ägnat att omvandlas till kärnbränsle eller förening i vilken sådant ämne ingår, och c) använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar (2 §). Med "kärnavfall" avses a) använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar, b) radioaktivt ämne som har bildats i en kärnteknisk anläggning och som inte har framställts eller tagits ur anläggningen för att användas i undervisnings- eller forskningssyfte eller för medicinska, jordbrukstekniska eller kommersiella ändamål, c) material eller annat som har tillhört en kärnteknisk anläggning och blivit radioaktivt förorenat samt inte längre ska användas i en sådan anläggning, och d) radioaktiva delar av en kärnteknisk anläggning som avecklas (2 §).

Vidare uppställer 20 § första stycket 1 strålskyddslagen ett krav på tillstånd bl.a. för att tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, deponera, återvinna eller återanvända ett radioaktivt ämne eller ett material som innehåller radioaktiva ämnen. Enligt 36 § 1 samma lag föreskrivs straffansvar för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. den bestämmelsen. Straffet för uppsåtligt brott är böter eller fängelse i högst två år. Till ansvar döms emellertid varken i ringa fall eller om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller smugg-

lingslagen (38 och 39 §§). Strålskyddslagstiftningen har ett vidare tillämpningsområde än kärntekniklagen och syftar till att skydda människor, djur och miljö från skadliga verkningar av såväl joniserande som icke-joniserande strålning (1 och 2 §§). Både naturlig strålning och av människan framställd strålning faller under lagens bestämmelser. I fråga om kärnteknisk verksamhet ska strålskyddsreglerna garantera att den strålning som normalt förekommer vid en verksamhet avgränsas så att skadliga effekter inte uppkommer. Med ”joniserande strålning” avses gammastrålning, röntgenstrålning, partikelstrålning eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning. Med ”icke-joniserande strålning” avses optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa elektriska och magnetiska fält och ultraljud eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning.

Bedömningen görs att ansvarsbestämmelserna i kärntekniklagen och strålskyddslagen som är kopplade till tillstånds-/anmälningssplikt uppfyller direktivets kriminaliseringskrav som rör befattning med radiologiska vapen. Motsvarande bedömning görs när det gäller kriminaliseringskravet som rör forskning om och utveckling av nukleära vapen.

Såväl kärntekniklagen som strålskyddslagen är tillämpliga i fråga om transporter av radioaktiva ämnen, varför det saknas anledning att närmare överväga om även lagen (2006:263) om transport av farligt gods skulle kunna reglera viss befattning med bl.a. vapen enligt direktivets artikel 3.1 f. Detsamma gäller ansvarsbestämmelsen i 29 kap. 1 § miljöbalken, som också kan aktualiseras vid hantering av kärnämnen och radioaktiva ämnen i vissa fall.

För att svensk rätt ska uppfylla direktivets krav i denna del måste emellertid 3 § terroristbrottslagen kompletteras med hänvisningar till ovan angivna straffbestämmelser. Behov av lagstiftning finns således.

### Olaglig systemstörning och olaglig datastörning (artikel 3.1 i)

Direktivets uppräknade gärningar som i vissa fall kan utgöra terroristbrott har, som angetts ovan, i förhållande till terrorismrambeslutet kompletterats med ytterligare gärningar i artikel 3.1 i. De gärningar det här handlar om är dels olaglig systemstörning enligt vad som avses i artikel 4 i EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem i de fall artikel 9.3 eller 9.4 b eller c i det direktivet är tillämplig, dels olaglig datastörning, enligt vad som avses i artikel 5 i

samma direktiv i de fall artikel 9.4 c i det direktivet är tillämplig. Avgränsningen innebär att endast de allvarligaste formerna av brotten omfattas.

EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem fastställer minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom området angrepp mot informationssystem och syftar härutöver till att främja förebyggande av sådana brott och förbättra samarbetet mellan rättsliga och andra behöriga myndigheter. Direktivet har genomförts i svensk rätt.<sup>42</sup> Vid genomförandet av EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem gjordes bedömningen att svensk rätt genom befintlig lagstiftning uppfyller kraven på kriminalisering av olaglig systemstörning och olaglig datastörning med undantag för att det krävdes straffskärpning för brottet dataintrång.<sup>43</sup> En sådan straffskärpning har genomförts, se nedan.

Frågan om hur bestämmelser om olaglig systemstörning (artikel 4), olaglig datastörning (artikel 5) och vissa påföljdsfrågor (artikel 9) i EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem bedömts vara genomfört i svensk rätt är av central betydelse för genomförande av terrorismdirektivets artikel 3.1 i. Nedan följer därför en översiktlig redogörelse för bestämmelserna och för hur svensk rätt bedömdes förhålla sig till dem vid genomförandet av EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem.

Enligt artikel 4 ska det vara straffbart att allvarligt hindra eller avbryta driften av ett informationssystem genom att mata in, överföra, skada, radera, försämma, ändra, hindra flödet av eller göra det omöjligt att komma åt datorbehandlingsbara uppgifter, när gärningen begås med uppsåt och orättmätigt, åtminstone i fall som inte är ringa. Vid genomförandet av bestämmelsen i svensk rätt konstaterades att den överensstämmer helt med artikel 3 i rådets rambeslut 2005/222/RIF.<sup>44</sup> Vidare konstaterades att det vid genomförandet av rambeslutet i svensk rätt straffbelades som dataintrång enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken bl.a. att blockera en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling och att dataintrångsbestämmelsen utvidgades till att omfatta även den som olovligen, genom någon annan liknande åtgärd än de som uttryckligen räknas upp i bestämmelsen,

<sup>42</sup> Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (SOU 2013:39) och Skärpt straff för dataintrång (prop. 2013/14:92).

<sup>43</sup> Prop. 2013/14:92 s. 10 f. och SOU 2013:39 s. 236 f.

<sup>44</sup> SOU 2013:39 s. 231.

allvarligt stör eller hindrar användningen av en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling. Genom ändringarna av dataintrångsbestämmelsen ansågs svensk rätt uppfylla bestämmelsen i rambeslutet. Mot denna bakgrund gjordes vid genomförandet av EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem bedömningen att svensk rätt främst genom dataintrångsbestämmelsen, men även i vissa fall genom andra brott som skadegörelse och sabotage, uppfyller kraven i artikel 4.<sup>45</sup>

Enligt artikel 5 ska det vara straffbart att radera, skada, försämra, ändra, hindra flödet av eller göra det omöjligt att komma åt datorbehandlingsbara uppgifter i ett informationssystem, när gärningen begås med uppsåt och orättmätigt, åtminstone i fall som inte är ringa. Vid genomförandet av bestämmelsen i svensk rätt konstaterades att den överensstämmer helt med artikel 4 i rådets rambeslut 2005/222/RIF.<sup>46</sup> Det konstaterades att det vid genomförandet av rambeslutet i svensk rätt som dataintrång straffbelades bl.a. att blockera en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling, se ovan, och att dataintrångsbestämmelsen genom denna ändring ansågs uppfylla den aktuella artikeln i rambeslutet. Även i denna del gjordes det vid genomförandet av EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem bedömningen att svensk rätt främst genom dataintrångsbestämmelsen uppfyller kraven i artikel 5. Bedömningen gjordes också att förfaranden som beskrivs som datastörning i vissa fall även kan tänkas motsvara andra brott i svensk rätt, främst skadegörelse och sabotage, och att grov skadegörelse, sabotage och grovt sabotage dessutom är straffbart som terroristbrott enligt terroristbrottslagen under de förutsättningar som anges i den lagen.

Bestämmelser om påföljder finns i artikel 9 och som följer av terrorismdirektivets begränsning i artikel 3.1 i till endast de allvarligaste formerna av brotten är det fall där artikel 9.3 eller 9.4 b eller c är tillämplig för olaglig systemstörning och fall där artikel 9.4 c tillämplig för olaglig datastörning som är av intresse här. Artikel 9.3 ställer krav på ett lägsta maximistraff på tre års fängelse när ett betydande antal informationssystem har påverkats genom användning av ett verktyg som har utformats eller anpassats primärt för detta syfte. Artikel 9.4 b ställer krav på ett lägsta maximistraff på fängelse i fem

---

<sup>45</sup> SOU 2013:39 s. 91 f. och 231 f.

<sup>46</sup> SOU 2013:39 s. 232.

år under förutsättning att brottet har orsakat allvarlig skada och artikel 9.4 c ställer motsvarande krav under förutsättning att brottet har begåtts mot ett kritiskt informationsinfrastruktursystem. Vid genomförandet av direktivets påföljdsbestämmelser gjordes bedömningen att behov fanns att skärpa straffskalorna för dataintrång för att bestämmelserna om straffskalornas utformning för olaglig systemstörning och olaglig datastörning skulle uppfyllas.<sup>47</sup> I samband med genomförandet av direktivet föreslogs därför att straffbestämmelsen om dataintrång i 4 kap. 9 c § brottsbalken skulle kompletteras med en särskild straffskala och egen rubricering för grovt brott, grovt dataintrång. Straffet föreslogs vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det föreslogs även att det vid bedömning av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen har orsakat allvarlig skada eller avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art. Bestämmelsen om dataintrång i 4 kap. 9 c § brottsbalken ändrades även den 1 juli 2014 på föreslaget sätt.<sup>48</sup>

Vid genomförande av EU:s direktiv om angrepp mot informationssystem gjordes sammanfattningsvis, som tidigare angetts, bedömningen att svensk rätt genom befintlig lagstiftning uppfyller kraven på kriminalisering av olaglig systemstörning och olaglig datastörning, dock med undantag för behovet av straffskärpning för brottet dataintrång. Härefter har, som också angetts ovan, straffskalorna för dataintrång skärpts och brottet grovt dataintrång införts. Med beaktande härav görs bedömningen att svensk rätt genom befintlig lagstiftning uppfyller kraven i det direktivet på kriminalisering av olaglig systemstörning och olaglig datastörning.

Hänvisningen till brotten olaglig systemstörning och olaglig datastörning i terrorismdirektivet är, som tidigare angetts, begränsad till endast de allvarligare formerna av brotten. Begränsningen innebär att olaglig systemstörning endast omfattas när ett betydande antal informationssystem har påverkats genom användning av ett verktyg som har utformats eller anpassats primärt för detta syfte (och därmed utgör ett brott som ska vara belagt med ett maximistraff på minst tre års fängelse) eller när det förorsakar allvarlig skada eller begås mot ett informationssystem som utgör kritisk infrastruktur (och därmed utgör brott som ska vara belagt med ett maximistraff på minst fem

---

<sup>47</sup> Prop. 2013/14:92 s. 10 f. och SOU 2013:39 s. 236 f.

<sup>48</sup> SFS 2014:302.

års fängelse). Olaglig datastörning omfattas endast när det begås mot ett informationssystem som utgör kritisk infrastruktur (och därmed utgör ett brott som ska vara belagt med fem års fängelse). Dessa brott motsvaras i svensk rätt främst av grovt dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken), men i vissa fall även grov skadegörelse (12 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken) och sabotage och grovt sabotage (13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken). Grov skadegörelse, sabotage och grovt sabotage är dessutom – och till skillnad från grovt dataintrång – upptagna i förteckningen över gärningar som kan utgöra terroristbrott (2 och 3 §§ terroristbrottslagen).

För grovt dataintrång döms den som, om brottet är grovt, olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift. Detsamma gäller om någon olovligen genom någon annan liknande åtgärd allvarligt stör eller hindrar användningen av en sådan uppgift. Vid bedömande av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har orsakat allvarlig skada eller avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art. Straffet är fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

För grov skadegörelse döms den som, om brottet är grovt, förstör eller skadar egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill. Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas om av gärningen kommit synnerlig fara för någons liv eller hälsa eller skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller om skadan eljest är synnerligen kännbar. Straffet är fängelse i högst fyra år.

För sabotage döms den som förstör eller skadar egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket, eller genom annan åtgärd, som ej innefattar allenast undanhållande av arbetskraft eller uppmaning därtill, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom. Detsamma ska gälla, om någon eljest, genom skadegörelse eller annan åtgärd som nyss sagts, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft. Är brottet grovt döms för grovt sabotage. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om därigenom framkallats fara för rikets säkerhet, för flera människoliv eller för egen-

dom av särskild betydelse. Straffet är fängelse i högst fyra år, eller om brottet är grovt, fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid.

Som angetts ovan är grov skadegörelse, sabotage och grovt sabotage, men inte grovt dataintrång, upptagna i förteckningen över gärningar som kan utgöra terroristbrott (2 och 3 §§ terroristbrottslagen). För att terrorismdirektivets bestämmelse om terroristbrott i form av olaglig systemstörning och olaglig datastörning (artikel 3.1 i) ska vara genomförd måste förteckningen i 3 § terroristbrottslagen kompletteras med brottet grovt dataintrång. Behov av lagstiftning finns således i denna del.

#### Hot om att utföra någon av gärningarna som avses i artiklarna 3.1 a–i (artikel 3.1 j)

Direktivets artikel 3.1 j innebär att hot om att begå någon av de gärningar som anges i artikelns punkter a–i ska definieras som terroristbrott under vissa angivna förutsättningar. De flesta av punkterna återfinns i terrorismrambeslutets förteckning över handlingar som enligt det instrumentet ska betraktas som terroristbrott (artikel 1.1 a–h). Svensk rätt uppfyller, som ovan konstaterats, direktivets kriminaliseringskrav i de delarna.

Direktivets förteckning innehåller emellertid några ändringar i sak jämfört med terrorismrambeslutets förteckning. Ändringarna avser, som ovan angetts, viss befattningsmedel (artikel 3.1 f) samt olaglig systemstörning och olaglig datastörning (artikel 3.1 i). Behov av lagstiftning har även konstaterats i dessa delar. Detta medför ett behov av lagstiftning även i denna del, dvs. i fråga om hot om att utföra sådana gärningar.

#### Medhjälp, anstiftan och försök till terroristbrott.

Direktivets krav på kriminalisering av medhjälp och anstiftan till terroristbrott behandlas i avsnitt 7.3.12. Som framgår där uppfyller svensk rätt direktivets krav på kriminalisering, givet att kriminaliseringskraven som behandlas i detta avsnitt uppfylls.

Krav på kriminalisering av försök i direktivets artikel 14.3 är, som angetts ovan, inte nytt utan återfinns i terrorismrambeslutets artikel 4. Åtagandet i rambeslutet har genomförts genom 4 § terroristbrotts-



lagen.<sup>49</sup> Av bestämmelsen följer att det för försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Även i denna del uppfyller svensk rätt direktivets krav på kriminalisering, givet att kriminaliseringskraven som behandlas i detta avsnitt uppfylls. Det noteras att kriminaliseringen i svensk rätt i denna del går något längre än direktivets krav, eftersom det inte görs något undantag för innehav av vissa typer av vapen (artikel 3.1 f) eller hot om att begå terroristbrott (artikel 3.1 j). En sådan ordning är emellertid nödvändig bl.a. med hänsyn till att de gärningar med anknytning till en terroristgrupp som avses i artikel 2 i tilläggsprotokollet och artikel 4 i terrorismdirektivet ska vara kriminaliserade fullt ut, se avsnitt 7.3.2. Sådana gärningar anses, som framgår nedan, kriminaliserade genom medverkan, försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott i 2–4 §§ terroristbrottslagen och 23 kap. 4 § brottsbalken.

### *Sammanfattning*

Svensk rätt bedöms i stor utsträckning, men inte fullt ut, vara förenlig med kriminaliseringskravet som rör terroristbrott i direktivets artikel 3. Behov av lagstiftning finns således för att

- gärningar motsvarande innehav, förvärv, transport och användning av radiologiska vapen liksom forskning om och utveckling av sådana vapen och nukleära vapen ska definieras som terroristbrott i svensk rätt (artikel 3.1 f),
- gärningar motsvarande olaglig systemstörning och olaglig datastörning enligt direktivet ska definieras som terroristbrott i svensk rätt (artikel 3.1 i), samt
- utvidga punkten om hot som kan utgöra terroristbrott (artikel 3.1 j) så att den även omfattar hot att begå de gärningar som omfattas av det utvidgade straffansvaret i 3 § terroristbrottslagen som föreslås i kapitel 8 (föranlett av direktivets artikel 3.1 f och i).

---

<sup>49</sup> Prop. 2002/03:38 s. 62 f.

Givet att direktivets krav på kriminalisering genomförs i dessa delar uppfyller svensk rätt även kravet på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till sådana gärningar.

### 7.3.2 Brott med anknytning till en terroristgrupp

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om brott med anknytning till en terroristgrupp är kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

#### Skälen för bedömningen

Av såväl tilläggsprotokollet som terrorismdirektivet följer ett krav på kriminalisering av vissa gärningar med anknytning till en terroristgrupp. Som framgår nedan är kriminaliseringskravet mer långtgående i direktivet än i tilläggsprotokollet.

Enligt artikel 2 i tilläggsprotokollet är varje konventionsstat skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. Med ”deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften” avses att delta i en sammanslutnings eller grupps verksamhet i syfte att begå eller medverka till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

Terrorismdirektivet innehåller, som angetts ovan, ett något mer långtgående kriminaliseringskrav än protokollet i denna del. Av direktivets artikel 4, som reglerar brott med anknytning till en terroristgrupp, följer att 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.

Med ”terroristgrupp” avses enligt direktivets artikel 2.3 en strukturerad grupp, inrättad under viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Av samma artikel följer att 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.

För att en gärning ska utgöra brott enligt artikel 2 i tilläggsprotokollet behöver ett terroristbrott inte ha begåtts (artikel 9 i tilläggsprotokollet och artikel 8 i terrorismkonventionen). För att en gärning enligt artikel 4 i direktivet ska vara straffbar ska det inte, enligt artikel 13, vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. Det förutsätts inte heller en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet. Se mer om dessa bestämmelser nedan i avsnitt 7.3.11.

Bestämmelserna i tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet motsvaras i sak av artikel 2 i terrorismrambeslutet, som omfattar både att leda en terroristgrupp och att delta i en terroristgrupps verksamhet på sätt som beskrivits ovan. Direktivets definition av begreppet ”terroristgrupp” motsvaras, med några redaktionella skillnader, även av terrorismrambeslutets definition. I definitionen hänvisas till terroristbrott. Härmed förstås sådana brott som avses i direktivets artikel 3.<sup>50</sup>

Som följer av artikel 14 innehåller direktivet även krav på kriminalisering av medhjälp och anstiftan till brott med anknytning till en terroristgrupp. Kravet på att straffbelägga medverkan är emellertid inte heller nytt utan återfinns sedan tidigare i artikel 4.1 i terrorismrambeslutet och senare i artikel 4.1 i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. I sammanhanget kan noteras att varken tilläggsprotokollet eller terrorismdirektivet uppställer något krav på kriminalisering av försök till brott med anknytning till en terroristgrupp.

---

<sup>50</sup> Jfr prop. 2002/03:38 s. 40.

Terrorismrambeslutets bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom straffbestämmelserna i 2–4 §§ terroristbrottslagen och 23 kap. brottsbalken. Bestämmelserna har emellertid ändrats något i sak sedan terrorismrambeslutets genomförande, men ändringarna påverkar inte aktuella överväganden. Bestämmelsen i 3 § anger vilka gärningar som, under förutsättning att de kvalificerande rekvisiten i 2 § är uppfyllda, utgör terroristbrott. Uppräkningen, som bl.a. omfattar mord, dråp och grov misshandel, är uttömmande och omfattar endast fullbordade brott. Straffet för terroristbrott är fängelse på viss tid (lägst fyra år och högst arton år) eller på livstid eller, om brottet är mindre grovt, fängelse lägst två år och högst sex år. Straffbestämmelserna har behandlats utförligt ovan i avsnitt 7.3.1, varför det hänvisas dit för en närmare redogörelse om dem. Bestämmelsen i 4 § reglerar straffansvar för osjälvständiga brottsformer av terroristbrott. Av bestämmelsen följer att det för försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I samband med genomförandet av terrorismrambeslutets artikel 2 uppmärksammade regeringen särskilt att bestämmelsen i rambeslutet har utformats mot bakgrund av och i nära överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i EU:s gemensamma åtgärd om deltagande i kriminella organisationer och FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet och därför måste tolkas mot denna bakgrund.<sup>51</sup> Regeringen konstaterade i linje härmed bl.a. att begreppet ”terroristgrupp” torde förstås så, att för att kunna anses ingå i terroristgruppen måste personen i fråga ha direkt uppsåt att begå terroristbrott. Vidare konstaterade regeringen att det krävs att gruppen har viss varaktighet i tiden och ett visst mått av organisation. Artikel 2 ansågs därför inte vara tillämplig på en grupp som av stundens ingivelse och utan närmare planering bestämmer sig för att utföra ett terroristbrott. Vidare konstaterades att medlemskap i en viss organisation eller allmänt sympatiserande med de mål en organisation har, inte omfattas av begreppet ”delta i en terroristgrupps verksamhet”. Sådant engagemang bedömdes således falla utanför det straffbara området. Det är endast aktiva handlingar som kan visas bidra till gruppens terroristbrottslighet som är straffbara. För straffbarhet förutsattes enligt regeringen att den som deltar har vetskap om

---

<sup>51</sup> Prop. 2002/03:38 s. 40 f.

att just detta deltagande kommer att bidra till gruppens terroristbrottslighet.<sup>52</sup> Vidare konstaterade regeringen att det inte är rimligt att ge terrorismrambeslutet en sådan innebörd att dess artikel 2 ställer krav på införande av en självständig straffbestämmelse om ledande av och deltagande i en grupp som planerar brottslighet. Man hänvisade härvid till att det i artikel 2.1 anges att personerna i gruppen ska handla i samförstånd för att begå terroristbrott, dvs. de brott som avses i artikel 1.1, och att detta inte kan förstås på annat sätt än att artikel 2 endast blir tillämplig på sådana situationer där personerna i gruppen har fattat beslut om och vidtagit ytterligare handlingar med avsikt att begå terroristbrott. Detta innebar enligt regeringens bedömning att straffansvar enligt artikel 2 torde förutsätta att åtgärder vidtagits som innebär att rekvisiten för stämpling är uppfyllda. Regeringen konstaterade även 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. Regeringen ansåg därför att svensk lagstiftning med en tillämpning av bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling får anses uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering av ledande av och deltagande i brott som begås av en terroristgrupp. Behov av att införa ett utvidgat straffrättsligt ansvar för ledande av eller deltagande i sammanslutningar som inrättats med avsikt att begå terroristbrottslighet bedömdes således saknas.

Bestämmelserna om vissa gärningar med anknytning till en terroristgrupp i tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet motsvarar, som tidigare angetts, terrorismrambeslutets bestämmelser härom i sak.

Som angetts ovan har regeringen vid terrorismrambeslutets genomförande sammanfattningsvis ansett att svensk rätt uppfyller rambeslutets kriminaliseringskrav och att det inte finns något behov av att införa självständiga straffbestämmelser i denna del. Vid EU-kommissionens uppföljningar av medlemsstaternas efterlevnad av

---

<sup>52</sup> Prop. 2002/03:38 s. 41 f.

terrorismrambeslutet har genomförandet av rambeslutets bestämmelse om brott med anknytning till en terroristgrupp i svensk rätt också analyserats.<sup>53</sup>

Vid den första uppföljningen konstaterade kommissionen att terroristgrupper och att leda eller delta i deras verksamhet inte har kriminaliserats särskilt i Sverige (med undantag för vissa former av deltagande), men att de som begår sådana gärningar i vissa fall kan bestraffas som gärningsmän eller medverkande till det aktuella terroristbrottet.<sup>54</sup> Rådet uppmanade härefter medlemsstaterna att genomföra rambeslutet fullt ut i bl.a. denna del.<sup>55</sup> Vid den andra uppföljningen konstaterade kommissionen att den omständigheten att Sverige saknar brottsbeskrivningar för samverkan med terroristgrupper och för ledande av terroristgrupper inte automatiskt innebär att terrorismrambeslutets syften inte är uppnådda, men att en sådan ordning kan störa rättsaktens systematiska och politiska resultat och försvåra genomförandet av övriga sammanhängande bestämmelser. Kommissionen uttalade därefter, mot denna bakgrund, att Sverige inte helt har genomfört terrorismrambeslutets artikel 2 om brott med anknytning till en terroristgrupp.<sup>56</sup> Kommissionen har även gett uttryck för sin uppfattning att syftet med bestämmelsen om brott med anknytning till en terroristgrupp är att självständiga brott för dessa gärningar ska införas även om detta inte uttryckligen anges i rambeslutet.<sup>57</sup> Vid den tredje uppföljningen, som i huvudsak tog sikte på genomförandet av terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring, gjordes däremot ingen ny bedömning av efterlevnaden av bl.a. bestämmelsen om brott med anknytning till en terroristgrupp.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Rapport från kommissionen enligt artikel 11 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (KOM[2004]409 slutlig och SEK[2004]688, ”kommissionens första genomföranderapport”), Rapport från kommissionen enligt artikel 11 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (KOM[2007]681 slutlig och SEK[2007]1463, ”kommissionens andra genomföranderapport”) och Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (COM[2014]554 slutlig och SWD[2014] 270, ”kommissionens tredje genomföranderapport”).

<sup>54</sup> Kommissionens första genomföranderapport s. 7.

<sup>55</sup> Rådets dokument 11687/2/04 REV 2 DROI PEN 40, 12.10.2004.

<sup>56</sup> Kommissionens andra genomföranderapport s. 7.

<sup>57</sup> Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (COM[2014] 554).

<sup>58</sup> Kommissionens tredje genomföranderapport s. 4.

När det gäller frågan om svensk rätt uppfyller direktivets krav på kriminalisering av brott med anknytning till en terroristgrupp finns – även med beaktande av kommissionens uttalanden – i nuläget inte anledning att göra någon annan bedömning än den regeringen tidigare har gjort. Svensk rätt bedöms därför vara förenlig med såväl tilläggsprotokollet som direktivets krav på kriminalisering i detta avseende.<sup>59</sup>

Det bör dock alltså anmärkas att frågan om självständiga brottsbeskrivningar för ledande av och deltagande i kriminella organisationer bör diskuteras på ett mer generellt plan.<sup>60</sup> Härvid bör särskilt övervägas vilken betydelse sådana brottsbeskrivningar kan ha för en effektivare och mer överskådlig reglering på området.

Vidare kan det finnas skäl att överväga om det i svensk rätt finns behov av ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (jfr direktivets kriminaliseringskrav som omfattar ”att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet”).<sup>61</sup> Frågan kräver noggranna överväganden. Utredningens uppdrag i denna del är, som tidigare angetts, i huvudsak att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra bl.a. terrorismdirektivet. Att överväga nu uppmärksamade frågor kan därför inte anses rymmas inom uppdraget och det saknas även utrymme att gå vidare med frågorna inom ramen för detta lagstiftningsarbete. Det kan noteras att regeringen den 2 maj 2017 har gett en utredare i uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga (Ju 2017:G). Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017.

---

<sup>59</sup> Som framgått i avsnitt 7.3.1 ovan är de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott (artikel 3) inte fullt ut kriminaliserade i svensk rätt. Behov av lagstiftning har således konstaterats i denna del. I den mån kriminaliseringskraven enligt artikel 3 uppfylls, gäller att kraven såvitt avser terroristbrott enligt de artiklar som hänvisar till artikel 3 också uppfylls.

<sup>60</sup> Jfr prop. 2002/03:38 s. 48.

<sup>61</sup> Jfr dock SOU 2016:40 där det bl.a. föreslås ett straffansvar för den som, utan att det utgör sjukvård eller sjuvård, genom att delta i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands bidrar till, underlättar eller annars medverkar till att en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet kan delta i konflikten.

Direktivets krav på kriminalisering av medhjälp och anstiftan till brott med anknytning till en terroristgrupp behandlas i avsnitt 7.3.12. Som framgår där lever svensk rätt upp även till dessa krav.

Sammantaget medför alltså tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om vissa gärningar med anknytning till en terroristgrupp inte något behov av lagstiftning, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls.

### 7.3.3 Offentlig uppmaning till terroristbrott

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelse om offentlig uppmaning till terroristbrott är kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. TF:s respektive YGL:s särskilda system för ansvar påverkas inte av direktivets krav på kriminalisering. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelsen ska vara genomförda.

#### Skälen för bedömningen

Av artikel 5 i direktivet följer ett krav på att medlemsstaterna ska kriminalisera offentlig uppmaning till terroristbrott. Medlemsstaterna ska alltså vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att spridande, eller tillgängliggörande för allmänheten på annat sätt, oavsett metod, såväl på som utanför internet, av ett meddelande i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen, om detta handlande, direkt eller indirekt, till exempel genom förhärlikande av terroristgärningar, förespråkar utförandet av terroristbrott och därigenom medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.<sup>62</sup> Vid övervägande av om sådan fara föreligger ska de specifika omständigheterna i varje enskilt fall beaktas, se direktivets inledande skäl 10. Exempel på sådana

<sup>62</sup> Som framgått i avsnitt 7.3.1 ovan är de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott (artikel 3) inte fullt ut kriminaliserade i svensk rätt. Behov av lagstiftning har således konstaterats i denna del. I den mån kriminaliseringskraven enligt artikel 3 uppfylls, gäller att kraven såvitt avser terroristbrott enligt de artiklar som hänvisar till artikel 3 också uppfylls.



omständigheter är vem som framför meddelandet till vem och det sammanhang i vilket gärningen begås. Hur betydande och trolig faran är bör också beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen.

För att offentlig uppmaning till terroristbrott enligt direktivets artikel 5 ska vara straffbar förutsätts varken att ett terroristbrott faktiskt har begåtts eller att det finns någon koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet, se artikel 13 i direktivet och avsnitt 7.3.11 nedan.

Direktivets bestämmelse om offentlig uppmaning till terroristbrott motsvaras i huvudsak av artiklarna 3.1 a och 3.2 a i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. En liknande bestämmelse finns även i artikel 5 i terrorismkonventionen.

Direktivet kräver även kriminalisering av medhjälp och anstiftan till offentlig uppmaning till terroristbrott. Krav på att straffbelägga medverkan i olika former finns dock sedan tidigare i artikel 9 i terrorismkonventionen och, vad gäller kriminalisering av medhjälp, i artikel 4.1 i terrorismrambeslutet. Något krav på kriminalisering av försök finns däremot varken i terrorismdirektivet eller i de andra internationella instrumenten.

Rambeslutets och konventionens bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom straffbestämmelsen i 3 § rekryteringslagen. Enligt 3 § ska den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet dömas till fängelse i högst två år. Om brottet är grovt, döms enligt 6 § till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art. Uppviglingsbrottet i 16 kap. 5 § brottsbalken anses numera motsvara de internationella åtagandena att kriminalisera offentlig uppmaning till terroristbrott, även om viss tveksamhet tidigare har förelegat härom. Tveksamheten, som avsåg frågan om uppviglingsbrottet är nationellt begränsat på visst sätt, föranledde att bestämmelsen om offentlig uppmaning infördes i rekryteringslagen. Rättsläget är dock numera klarlagt innebärande att någon begränsning av det slag som tidigare diskuterats inte gäller för upp-

viglingsbrottet.<sup>63</sup> Avgörande för bestämmelsens tillämplighet är i stället att den gärning till vilken det uppvisas utgör ett svenskt brott. Bestämmelsen om offentlig uppmaning har oaktat vad nu sagts fortfarande en viktig funktion. Bestämmelsen fokuserar specifikt på offentliga uppmaningar till särskilt allvarlig brottslighet, exempelvis sådana terroristbrott som anges i direktivets artikel 3 (2 § rekryteringslagen). En sådan särkriminalisering tydliggör gärningarnas allvar. Härtill kommer att brottets straffskala (fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år) på ett bättre sätt återspeglar hur allvarligt och klandervärt ett sådant brott är i förhållande till det mer generella straffstadgandet om uppvisning (böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år).

Kriminaliseringsskyldigheten i rambeslutet och konventionen utgör en minimireglering som är begränsad till handlanden som medför fara. Medlemsstaterna får alltså ha mer långtgående bestämmelser. Vid genomförande av uppmaningsbrottet har det inte ansetts nödvändigt att införa ett farerekvisit i bestämmelsen om offentlig uppmaning, men som följer av 7 § rekryteringslagen ska ansvar inte dömas ut om faran varit för obetydlig för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet.<sup>64</sup>

Som följer av artikel 5, men även av direktivets inledande skäl 10, omfattas utöver direkta uppmaningar även indirekta uppmaningar att begå terroristbrott. Skrivningar härom återfinns även i förklaranderapporten till terrorismkonventionen.<sup>65</sup> Ett förhållande av brottslighet torde i vissa fall även i svensk rätt kunna anses innebära att någon uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet.<sup>66</sup> Ett sådant agerande kan då utgöra offentlig uppmaning eller uppvisning enligt 16 kap. 5 § brottsbalken. Som framgår av förarbetena till det svenska uppmaningsbrottet bör dock en betydande försiktighet iaktas vid bedömning av om ett uttryck för gillande och sympati kan anses innefatta en uppmaning till efter-

---

<sup>63</sup> Jfr Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78) s. 29 f. och 44, Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (prop. 2013/14:146) s. 216 och Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (Ds 2009:17) s. 66.

<sup>64</sup> Jfr 7 § rekryteringslagen och prop. 2009/10:78 s. 29 f., 47 f. och 62 f.

<sup>65</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism stycke 86 f.

<sup>66</sup> Prop. 2009/10:78 s. 59. Se även direktivets artikel 5 där förhållande av terroristgärningar anges som exempel på offentlig uppmaning till terroristbrott.

följd.<sup>67</sup> Uttalanden som endast i allmänna ordalag förhårligar terroristhandlingar torde således med hänsyn till den grundlagsskyddade yttrandefriheten inte vara straffbara, medan mer konkreta indirekta uppmaningar till terroristhandlingar kan utgöra brott.<sup>68</sup> För straffansvar krävs dock, förutom att uppmaningarna är konkreta, att det som ovan nämnts inte funnits endast en obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller att gärningen med hänsyn till andra omständigheter inte är att anse som ringa.<sup>69</sup>

Svensk rätt bedöms således, mot denna bakgrund, vara förenlig med kriminaliseringskravet i artikel 5.

I sammanhanget bör emellertid även direktivets artikel 23.2 om grundläggande principer som rör pressfrihet och andra mediers frihet nämnas. Bestämmelsen tillåter att medlemsstaterna fastställer villkor som är nödvändiga till följd av, och är förenliga med, grundläggande principer som rör pressfrihet och andra mediers frihet och som reglerar pressens eller andra mediers rättigheter och ansvar samt processrättsliga skyddsregler för dem, när dessa villkor hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

Den gärning som ska kriminaliseras enligt direktivets artikel 5 kan enligt svensk rätt genom uppviglingsbrottet även utgöra ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott, se 7 kap. 4 och 5 §§ TF respektive i 5 kap. 1 § YGL. Gärningar som omfattas av artikel 5 kan alltså även omfattas av en kriminalisering på det grundlagsskyddade området. Gärningarna omfattas då av den särskilda regleringen av straffrättsligt ansvar i TF respektive YGL. Regleringen, som bl.a. bygger på principer om en särskild brottskatalog, om ensamansvar och om en särskild rättegångsordning, är dock genom bestämmelsen i artikel 23.2 förenlig med direktivets krav på kriminalisering.

Den svenska regleringen av tryckfrihetsansvarets och det yttrandefrihetsrättsliga ansvarets placering, dvs. ensamansvaret, innebär att en enda person kan hållas ansvarig för tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt den ansvarskedja som anges i 8 kap. TF respektive i 6 kap. YGL.

---

<sup>67</sup> Prop. 2009/10:78 s. 59.

<sup>68</sup> Jfr t.ex. Attunda tingsrätts dom den 4 juni 2014 i mål nr B 8019-13. En person dömdes för uppvigling bestående i ett lovprisande av ett brott. Åtalet avsåg följande text som den tilltalade lagt ut på sin för allmänheten öppna facebook-sida: "De bra sånt händer i Husby varför händer det aldrig i norrort jalla alla ungdomar börja bränna o kasta här med".

<sup>69</sup> 7 § rekryteringslagen.

Ansvar är formellt placerat. I normalfallet är det den som står närmast innehållet, vanligtvis utgivaren, som bär ansvaret och detta utesluter då ansvar för alla andra. När uppvigling har begåtts i ett grundlagsskyddat medium (t.ex. en tryckt skrift eller en webbsida med utgivningsbevis) och någon högre upp i ansvarskedjan ska hållas ansvarig för brottet, kan alltså en person som i och för sig torde omfattas av kriminaliseringskravet i artikel 5 gå fri från ansvar. En sådan ordning är således med stöd i bestämmelsen i direktivets artikel 23.2 förenlig med direktivets krav på kriminalisering.

Direktivets krav på kriminalisering av medhjälp och anstiftan till offentlig uppmaning till terroristbrott behandlas i avsnitt 7.3.12. Som framgår där lever svensk rätt upp till dessa krav. På det grundlagsskyddade området är bestämmelsen i artikel 23.2 tillämplig på motsvarande sätt som angetts ovan.

Sammantaget medför alltså direktivets bestämmelse om offentlig uppmaning till terroristbrott inte något behov av lagstiftning, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. TF:s respektive YGL:s särskilda system för ansvar påverkas inte av direktivets krav på kriminalisering.

#### 7.3.4 Rekrytering för terrorismsyften

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelse om rekrytering för terrorismsyften och försök därtill är till viss del, men inte fullt ut, kriminaliserade i svensk rätt. Det finns även skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen i vissa delar så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

#### Skälen för bedömningen

Av artikel 6 i direktivet följer ett krav på att medlemsstaterna kriminaliserar rekrytering för terrorismsyften. Staterna ska således vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att värvning av en annan person, för att personen ska begå något av de brott som anges i

artikel 3.1 a–i eller i artikel 4 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begåtts uppsåtligen.<sup>70</sup>

Direktivets bestämmelse om rekrytering för terrorismsyften motsvaras i sak i stort sett av artiklarna 3.1 b och 3.2 b i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring, men kravet på kriminalisering avser även värvning av en annan person för att personen ska *bidra till* att brott enligt artikel 3.1 a–i eller artikel 4 begås. En liknande bestämmelse, som dock inte omfattar värvning till brott motsvarande artikel 4 i direktivet, finns i artikel 6 i terrorismkonventionen. Bestämmelsen i konventionen uppställer krav på kriminalisering av ”rekrytering till terrorism” och detta som att söka förmå en annan person att begå eller medverka till ett terroristbrott, eller att ansluta sig till en sammanslutning eller grupp, i syfte att bidra till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.

Direktivet kräver vidare enligt artikel 14.1 och 14.2 kriminalisering av medhjälp och anstiftan till rekrytering för terrorismsyften. Ett sådant krav finns – med undantag för regleringen av värvning av en annan person för att personen ska bidra till att brott enligt artikel 4 begås – sedan tidigare i artikel 9 i terrorismkonventionen och, vad gäller kriminalisering av medhjälp till att brott begås, i artikel 4.1 i rambeslutet.

Vidare finns krav på kriminalisering av försök i artikel 14.3. Ett sådant kriminaliseringskrav saknas i terrorismrambeslutet, men finns – även här med undantag för regleringen av värvning av en annan person för att personen ska bidra till att brott enligt artikel 4 begås – i artikel 9.2 i terrorismkonventionen.

För straffbarhet enligt direktivets artikel 6 krävs, i likhet med uppmaningsbrottet, varken att ett terroristbrott faktiskt har begåtts eller att det finns någon koppling till något annat specifikt brott i direktivet, se direktivets artikel 13 och avsnitt 7.3.11 (jfr skrivningarna i artikel 8 i terrorismkonventionen och i artikel 3.3 i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring).

---

<sup>70</sup> Som framgått i avsnitt 7.3.1 ovan är de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott (artikel 3) inte fullt ut kriminaliserade i svensk rätt. Behov av lagstiftning har således konstaterats i denna del. I den mån kriminaliseringskraven enligt artikel 3 uppfylls, gäller att kraven såvitt avser brott enligt de artiklar som hänvisar till artikel 3 också uppfylls.

I sammanhanget bör noteras att det engelska uttrycket ”soliciting another person” benämns på skilda sätt i den svenska lydelsen av rambeslutet respektive direktivet; i rambeslutet med ”försöka förmå en annan person” och i direktivet med ”värvning av en annan person”. En liknande bestämmelse finns även i artikel 6 i terrorismkonventionen där uttrycket benämns ”söka förmå en annan person”.<sup>71</sup> Uttrycket ”värvning” torde dock inte innebära någon ändring i sak, men tydliggör att fullbordanstidpunkten i den svenska och engelska lydelsen av artikel 6 är densamma (jfr ”försöka förmå en annan person” i rambeslutet som antyder en tidigare fullbordanstidpunkt än uttrycket ”soliciting another person”).

Vidare bör det uppmärksammas att direktivets uttryck ”bidra till att brott begås”, som återkommer i flera artiklar, får anses motsvara begreppet ”medverka till brott” enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

Terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring och konventionens bestämmelser har – med undantag för regleringen av värvning av en annan person för att personen ska bidra till att brott enligt artikel 4 begås – genomförts i svensk rätt genom straffbestämmelsen om rekrytering i 4 § rekryteringslagen.<sup>72</sup> Enligt den bestämmelsen döms den som söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet till fängelse i högst två år. Om brott är grovt, döms enligt 6 § samma lag till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art. Av bestämmelsen om rekrytering följer att den är subsidiär till straffbestämmelsen i 3 § om offentlig uppmaning, se ovan. Vid genomförandet av terrorismrambeslutets (i dess lydelse efter 2008 års ändringar) och konventionens kriminaliseringskrav konstaterade regeringen att det i svensk rätt inte är kriminaliserat i sig att tillhöra en viss organisation eller grupp, men att det kan vara straffbart att främja eller förbereda brott.<sup>73</sup> Vidare konstaterades, som redovisats i avsnitt 7.3.2, att regeringen vid terrorismram-

---

<sup>71</sup> Prop. 2009/10:78, bilaga 2.

<sup>72</sup> Prop. 2009/10:78 s. 45 f.

<sup>73</sup> Prop. 2009/10:78 s. 45.

beslutets genomförande gjort bedömningen att de svenska reglerna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott torde täcka åtagandet att kriminalisera brott som anges i artikel 2.2, dvs. att leda en terroristgrupp eller delta i en terroristgrupps verksamhet. Mot denna bakgrund bedömdes att det inte var lämpligt att kriminalisera en handling som innebär att mer allmänt värva annan till en viss gruppering. I stället gjordes bedömningen att en kriminalisering av rekrytering borde ta sikte på rekryteringsgärningar som direkt syftar till att förmå någon att, eventuellt inom ramen för en gruppering, begå eller annars medverka till sådana brott som är att anse som terroristbrott enligt aktuella instrument. Vid bestämmelsens införande konstaterade regeringen vidare att bestämmelsen om rekrytering i instrumenten i stor utsträckning, om än inte fullt ut, motsvaras av stämplingsbestämmelsen i 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken, i den form som avser att "söka anstifta annan" att begå brott. Regeringen ansåg att det därför var naturligt att låta utformningen av straffbestämmelsen bygga på bestämmelsen om stämpling till brott. Med hänsyn till att ett terroristbrott inte behöver ha begåtts för att straffansvaret ska inträda (artikel 8 i terrorismkonventionen och artikel 3.3 i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring) ansåg regeringen att bestämmelsen måste vara tillämplig oavsett om gärningen leder till fullbordat brott. Utöver uttrycket "söker förmå någon annan [...] att begå", som i sak bedömdes motsvara stämplingsbestämmelsen, ansåg regeringen att straffansvaret även skulle avse den som söker förmå någon annan att "annars medverka till" särskilt allvarlig brottslighet. Det innebar enligt regeringen att rekrytering, till skillnad från stämpling, kan begås även i förhållande till en gärning som innefattar endast medhjälp eller anstiftan till brott. Vidare konstaterades att eftersom den som har utfört en nu avsedd rekryteringsgärning regelmässigt också kan anses ha sökt förmå någon att främja terroristbrott, motsvarar reglerna även vad som i instrumenten sägs om rekrytering i form av att söka förmå någon att ansluta sig till en grupp i syfte att bidra till att gruppen begår terroristbrott.

I samband med EU-kommissionens uppföljning av medlemsstaternas efterlevnad av terrorismrambeslutet har emellertid ifrågasatts om den svenska bestämmelsen om rekrytering omfattar straffansvar

för att delta i en terroristgrupps verksamhet enligt terrorismrambeslutets artikel 2.2.<sup>74</sup> Mot denna bakgrund görs därför bedömningen att de gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelser om värvning av en annan person för att personen ska *begå brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något sådant brott begås* är kriminaliserade i svensk rätt genom 4 § rekryteringslagen, men att skäl finns att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att det klart framgår att även värvning av en annan person för att personen ska *begå brott med anknnytning till en terroristgrupp* är straffbart. Värkning av en annan person för att personen ska *bidra till att brott med anknnytning till en terroristgrupp begås* är inte heller kriminaliserad i svensk rätt, varför behov av lagstiftning finns även i denna del.

Direktivets krav på medhjälp och anstiftan behandlas i avsnitt 7.3.12. Som redovisas där finns inget behov av lagstiftning, givet att kraven på kriminalisering av direktivets bestämmelse om rekrytering för terrorismsyften uppfylls.

Krav på kriminalisering av försök i direktivets artikel 14.3 finns – med undantag för regleringen av värvning av en annan person för att personen ska bidra till att brott enligt artikel 4 begås – sedan tidigare i artikel 9.2 terrorismkonventionen. Kriminaliseringskravet har således till stora delar beaktats redan i samband med att konventionen genomfördes i svensk rätt (4 § rekryteringslagen). EU-kommisionens synpunkter, som tidigare återgetts, aktualiseras emellertid även i denna del. Straffansvaret i 4 § rekryteringslagen omfattar gärningar i ett tidigare skede än vad som följer av artikel 6 i direktivet. Bestämmelsen omfattar utöver gärningar där någon förmår någon annan att begå eller annars medverka till brott även gärningar där någon ”söker förmå” någon annan till sådana handlingar. Bestämmelsen är således konstruerad på ett sådant sätt att det inte förutsätts att gärningsmannen når framgång med sitt uppsåt.<sup>75</sup> Straffansvaret i 4 § rekryteringslagen omfattar således gärningar som i direktivets mening utgör såväl rekrytering som försök till rekrytering. Regeringen har tidigare bedömt att en sådan reglering i praktiken motsvarar terrorismkonventionens krav på försökskriminalisering och

<sup>74</sup> Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (COM[2014] 554 slutlig och SWD[2014] 270) s. 7.

<sup>75</sup> Prop. 2009/10:78 s. 48 och Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, stycke 109 och 110.



att något särskilt försöksansvar inte borde införas.<sup>76</sup> Motsvarande bedömning kan göras när det gäller terrorismdirektivets krav på försökskriminalisering. Givet att kriminalisering av direktivets bestämmelse om rekrytering för terrorismsyften uppfylls får svensk rätt därmed i praktiken anses motsvara direktivets krav i detta avseende. Genomförandet av direktivets artikel 14.3 i denna del medför således inte något behov av lagstiftning.

Sammantaget innebär det sagda, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls, att

- de gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelser om värvning av en annan person för att personen ska *begå brott enligt artikel 3.1 a-i eller bidra till att något sådant brott begås* är kriminaliserade i svensk rätt,
- det när det gäller direktivets krav på kriminalisering av värvning av en annan person för att personen ska *begå brott med anknnytning till en terroristgrupp enligt artikel 4* finns skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet,
- de gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelser om värvning av en annan person för att personen ska *bidra till att brott med anknnytning till en terroristgrupp begås* inte är kriminaliserade i svensk rätt, varför behov av lagstiftning finns, samt
- att försök till brott som avses här är kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven för brotten i sig uppfylls.

---

<sup>76</sup> Prop. 2009/10:78 s. 48.

### 7.3.5 Tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelser om tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften och försök därtill är kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Det finns emellertid – när det gäller det kriminaliseringskrav som tar sikte på ett syfte att medverka till brott – skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet.

#### Skälen för bedömningen

Som framgått ovan följer av artikel 7 i direktivet ett krav på kriminalisering av tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften. Medlemsstaterna ska således vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillhandahållande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.<sup>77</sup>

Artikeln överensstämmer i huvudsak med artikel 3.1 c och 3.2 c i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. Direktivet är dock något mer långtgående än rambeslutet eftersom det inte enbart omfattar tillhandahållande av instruktioner ”i syfte att begå” något av de terroristbrott som anges i artikeln utan även ”i syfte att bidra till” att något av dessa brott begås. En liknande skrivning finns däremot i motsvarande bestämmelse, artikel 7, i terrorismkonventionen. Med utbildning för terrorism avses således, enligt konventionen, att meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skad-

<sup>77</sup> Som framgått i avsnitt 7.3.1 ovan är de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott (artikel 3) i stor utsträckning, men inte fullt ut, kriminaliserade som terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen. Behov av lagstiftning har således konstaterats i denna del. I den mån kriminaliseringskraven enligt artikel 3 uppfylls, gäller att kraven såvitt avser terroristbrott enligt de artiklar som hänvisar till artikel 3 också uppfylls.

liga eller farliga substanser, eller särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller bidra till förövandet av terroristbrott, med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för detta ändamål. Som framgått ovan i avsnitt 7.3.4 får direktivets uttryck ”bidra till att brott begås” i svensk begreppsbildning anses motsvara begreppet medverkan till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

För att en gärning enligt artikel 7 i direktivet ska vara straffbar ska det inte, enligt artikel 13, vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. Motsvarande skrivning finns i artikel 3.3 i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring och i artikel 8 i terrorismkonventionen. Det förutsätts, enligt artikel 13 i direktivet, inte heller en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet. Se mer om artikel 13 nedan i avsnitt 7.3.11.

I direktivet uppställs i artikel 14.1, liksom i rambeslutet, krav på kriminalisering av medhjälp till brott enligt artikeln (artikel 4.1 i rambeslutets lydelse efter 2008 års ändring). I direktivet uppställs dessutom, i artikel 14.2 och 14.3, krav på kriminalisering av anstiftan och försök till sådant brott. Sådana krav uppställs inte i rambeslutet. Enligt artikel 9 i terrorismkonventionen krävs dock – liksom i direktivet – kriminalisering av såväl medverkan (dvs. anstiftan och medhjälp) som försök till sådant brott.

Rambeslutets och konventionens bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom straffbestämmelsen om utbildning i 5 § rekryteringslagen.<sup>78</sup> Den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, döms således till fängelse i högst två år, om gärningen har begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet.<sup>79</sup>

Utöver definitionen av tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (tillhandahållande av instruktioner gällande sprängämnen, vapen, skadliga eller farliga ämnen eller andra särskilda metoder eller tekniker) uppställs i direktivet liksom i konventionen och rambeslutet

---

<sup>78</sup> Prop. 2009/10:78.

<sup>79</sup> Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 § samma lag. Hit hör bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen.

krav som tar sikte på dels ett syfte att begå eller, såvitt gäller direktivet och konventionen, bidra till att brott begås, dels en vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta syfte. Det talas således, som framgått, i direktivet om:

”tillhandahållande av instruktioner [...] i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta syfte.”

I konventionen talas om att:

”meddela instruktioner [...] i syfte att begå eller bidra till förövandet av terroristbrott, med vetskap om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för detta ändamål.”

I rambeslutet talas på ett liknande sätt om att:

”tillhandahålla instruktioner [...] i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h och med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda för detta ändamål.”

I den departementspromemoria som föregick propositionen till rekryteringslagen anfördes att det framstår som högst oklart hur artiklarna i konventionen och rambeslutet ska förstås i dessa delar.<sup>80</sup> Här efter konstaterades att kravet på vetskap i det senare ledet i de lokutioner i rambeslut och konvention som citerats ovan – dvs. att gärningen ska vidtas med vetskap om att kunskaperna är avsedda att användas för vissa ändamål – rimligen måste förstås så att det krävs att den som meddelar utbildningen vet att eleven eller mottagaren avser att använda den förvärvade förmågan för att föröva relevant brottslighet, och att mottagaren verkligen har avsikt att använda kunskapen i terroristis syfte. Även regeringen anförde i propositionen att den exakta innebörden av instrumenten i denna del inte framstår som helt klar men anslöt sig till bedömningen i promemorian när det gäller innebörden av kravet på vetskap.<sup>81</sup>

Utöver detta krav på vetskap om att den meddelade kunskapen är avsedd att användas för att föröva terroristbrott talas emellertid i samtliga instrument också om ett syfte. I promemorian konstaterades att artiklarna i denna del är mycket svårtolkade men att den

---

<sup>80</sup> Se Ds 2009:17 s. 134 f.

<sup>81</sup> Se prop. 2009/10:78 s. 46.

rimliga slutsatsen är att skrivningarna om särskilt syfte hänför sig till den gärning som utbildningen avser och är en kvalificering av själva utbildningen samt att kravet således inte hänför sig till utbildaren. Artiklarna skulle då enligt promemorian vara att läsa på följande sätt. Utbildningen ska avse: tillverkning eller användning av sprängmedel osv. i syfte att begå terroristbrott, och den som utbildar ska känna till detta syfte (som då närmast ligger hos de som utbildas). Detta skulle innebära att kriminaliseringsförpliktelsen i instrumenten endast gäller fall där utbildaren har vetskap om att den som utbildas har för avsikt att begå terroristbrott och i praktiken begränsas till fall där det finns någon typ av kontakt mellan utbildare och den som utbildas. Mot denna bakgrund gjordes bedömningen att det fanns skäl att inskränka kriminaliseringen till fall där utbildaren har vetskap om vad den meddelade förmågan är avsedd att användas till.<sup>82</sup> Regeringen gjorde bedömningen att promemorians förslag i denna del motsvarade de krav som konventionen och rambeslutet ställer och föreslog att gärningen ska ha begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet.<sup>83</sup> Innebörden av formuleringen ”för” särskilt allvarlig brottslighet diskuteras närmare nedan.

Tolkningen att kravet på ett visst syfte hänför sig till eleven får numera stöd av artikel 8 i direktivet som avser mottagande av utbildning ”i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås”. Sammantaget torde detta innebära att kriminaliseringskravet i artikel 7 gäller fall där läraren har vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att av eleven användas i syfte att begå terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås och att 5 § rekryteringslagen, som talar om lärarens vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet, motsvarar de krav som ställs i fråga om vem som ska ha ett visst syfte.

Som framgått får direktivets uttryck ”bidra till att brott begås” i svensk begreppsbildning anses motsvara begreppet medverkan till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Direktivets bestämmelse inne-

---

<sup>82</sup> Det huvudsakliga alternativet till att formulera bestämmelsen på detta sätt skulle vara att, på sätt som skett i finansieringslagen, uppställa krav på antingen syfte (att främja terroristbrott) eller vetskap (om att den meddelade förmågan är avsedd att användas för terroriststyften) [se Ds 2009:17 s. 137].

<sup>83</sup> Prop. 2009/10:78 s. 46 f.

bär således i denna del att även fall då läraren vet om att eleven har för avsikt att använda kunskaperna för att *medverka till* terroristbrott omfattas av kriminaliseringskravet. När det gäller 5 § rekryteringslagen motsvaras detta krav av formuleringen att gärningen ska ha begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas ”för” särskilt allvarlig brottslighet. Kravet på vetskap innebär, enligt propositionen, att gärningsmannen måste ha insett att den som utbildas avser att använda instruktionerna för att föröva särskilt allvarlig brottslighet.<sup>84</sup> Mot bakgrund av att bestämmelsen genomför artikel 7 i terrorismkonventionen, som i detta avseende talar om ett syfte att bidra till förövandet av terroristbrott, får den anses omfatta även fall då läraren vet om att eleven har för avsikt att använda instruktionerna för att medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Svensk rätt tillgodoser alltså i och för sig direktivets kriminaliseringskrav i denna del. Formuleringen att gärningen ska ha begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas ”för” särskilt allvarlig brottslighet är emellertid förhållandevis vag varför det finns ett behov av att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet i denna del.

Som framgått uppställs i direktivet, i artikel 14.1–14.3, krav på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till brott enligt artikel 7. Kraven när det gäller medhjälp och anstiftan behandlas nedan i avsnitt 7.3.12.

När det gäller direktivets krav på kriminalisering av försök omfattar straffansvaret i 5 § rekryteringslagen gärningar i ett tidigare skede än vad som följer av artikel 7 i direktivet. Den svenska bestämmelsen avser således inte bara att någon faktiskt meddelar instruktioner, utan också att någon ”söker meddela” instruktioner. Det innebär, enligt förarbetena, att sådana fall omfattas där utbildaren har gjort vad som å dennes sida är tillräckligt för att förmedla instruktionerna, men där dessa av någon anledning inte nått fram till den avsedda mottagaren (s.k. avslutade försök). Det kan exempelvis vara fråga om att instruktioner har skickats, men beslagtogs innan de nått mottagaren. Regeringen gjorde då bedömningen att en sådan reglering i praktiken motsvarar terrorismkonventionens krav på försökskriminalisering och att något särskilt försöksansvar inte borde

---

<sup>84</sup> Prop. 2009/10:78 s. 61.

införas.<sup>85</sup> Motsvarande bedömning kan göras här. Svensk rätt får därmed i praktiken, genom en tidig fullbordanspunkt i 5 § rekryteringslagen, anses motsvara direktivets krav på försökskriminalisering varför det saknas behov av lagstiftningsåtgärder i denna del.

Sammantaget innebär det sagda att de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets bestämmelser om tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften och försök därtill är kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Det finns emellertid – när det gäller det kriminaliseringskrav som tar sikte på ett syfte att medverka till brott – skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet.

### 7.3.6 Mottagande av utbildning för terrorismsyften

**Bedömning:** De självutbildningsgärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelse om mottagande av utbildning för terrorismsyften är inte kriminaliserade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelsen fullt ut ska vara genomförd.

I övrigt är de gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om mottagande av utbildning för terrorismsyften kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Det finns emellertid – när det gäller de kriminaliseringskrav i instrumenten som tar sikte på ett syfte att medverka till brott – skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med instrumenten.

### Skälen för bedömningen

Av såväl tilläggsprotokollet som direktivet följer ett krav på kriminalisering av mottagande av utbildning för terrorismsyften. Enligt artikel 3 i tilläggsprotokollet är således varje konventionsstat skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att mottagande av

<sup>85</sup> Prop. 2009/10:78 s. 48.

utbildning för terrorismsyften är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. Med ”mottagande av utbildning för terrorismsyften” avses att motta undervisning, däribland att inhämta kunskaper och praktiska färdigheter, från en annan person i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga ämnen, eller i andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller medverka till terroristbrott<sup>86</sup>. Artikel 8 i direktivet, som syftar till att genomföra tilläggsprotokollet, kräver utöver de krav som uppställs i tilläggsprotokollet också kriminalisering av s.k. självutbildning som sker i syfte att begå terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås. Således ska medlemsstaterna, enligt artikel 8, säkerställa att mottagande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.<sup>87</sup> Som framgått ovan får direktivets uttryck ”bidra till att brott begås” i svensk begreppsbildning anses motsvara begreppet medverka till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

Av direktivets inledande skäl 11 följer att kriminalisering av mottagande av utbildning för terrorismsyften kompletterar det befintliga brottet tillhandahållande av utbildning och är särskilt utformad för att bemöta hoten från personer som aktivt förbereder sig för att begå terroristbrott, inbegripet de som i slutändan agerar ensamma. Mottagande av utbildning för terrorismsyften innefattar inhämtande av kunskaper, dokumentation eller praktiska färdigheter. Självstudier, inbegripet med hjälp av internet eller genom att konsultera annat utbildningsmaterial, bör också anses utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften om de är följden av aktiva handlingar och bedrivs med uppsåt att begå ett terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås. Mot bakgrund av alla de specifika

---

<sup>86</sup> Dvs. sådan brottslighet som omfattas av något av de instrument som räknas upp i bilagan till terrorismkonventionen och som i svensk rätt definieras som särskilt allvarlig brottslighet i 2 § rekryteringslagen.

<sup>87</sup> Som framgått i avsnitt 7.3.1 ovan är de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott (artikel 3) i stor utsträckning, men inte fullt ut, kriminaliserade som terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen. Behov av lagstiftning har således konstaterats i denna del. I den mån kriminaliseringskraven enligt artikel 3 uppfylls, gäller att kraven såvitt avser terroristbrott enligt de artiklar som hänvisar till artikel 3 också uppfylls.



omständigheterna kan man sluta sig till detta uppsåt av till exempel vilken typ av material det rör sig om och hur ofta det konsulterats. Detta innebär att nedladdning av en handledning i sprängämnestillverkning i syfte att begå ett terroristbrott skulle kunna anses utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften. Att enbart besöka webbplatser eller samla material för legitima ändamål, till exempel akademiska ändamål eller forskningsändamål, anses däremot inte utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften enligt direktivet.

För att en gärning ska utgöra brott enligt artikel 3 i tilläggsprotokollet behöver ett terroristbrott inte ha begåtts (artikel 9 i tilläggsprotokollet och artikel 8 i terrorismkonventionen). För att en gärning enligt artikel 8 i direktivet ska vara straffbar ska det inte, enligt artikel 13, vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. Det förutsätts inte heller en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet. Se mer om dessa bestämmelser nedan i avsnitt 7.3.11.

I direktivet uppställs i artikel 14.1 och 14.2 krav på kriminalisering av medhjälp och anstiftan till brott enligt artikel 8, se avsnitt 7.3.12 nedan.

Kraven i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), som bl.a. innebär att resor som sker i syfte att motta terroristträning ska kunna bestraffas, ledde till införandet av bestämmelsen i 5 a § rekryteringslagen om mottagande av utbildning, som trädde i kraft den 1 april 2016.<sup>88</sup> Således döms den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet till fängelse i högst två år, om meddelandet av instruktionerna har varit ägnat att främja sådan brottslighet. Utredningen och regeringen uttalade i det sammanhanget att det, för att endast straffvärda handlingar ska träffas, hos mottagaren bör förutsättas ett visst syfte med gärningen och hänvisade till det befintliga utbildningsbrottet i 5 § rekryteringslagen. För ansvar krävs enligt den bestämmelsen, som framgått ovan, att gärningen begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet, dvs. den som utbildar måste ha insett att mottagaren avser att använda instruktionerna för att föröva sådan brottslighet. Regeringen ansåg att motsvarande borde gälla för den straffbestämmelse

---

<sup>88</sup> Prop. 2015/16:78. I sammanhanget beaktades även tilläggsprotokollets kriminaliseringskrav i denna del, se a. prop. s. 29.

som föreslogs. Det innebär att mottagaren ska ha en avsikt att använda instruktionerna för särskilt allvarlig brottslighet. Vidare uttalades att kravet på mottagande innebär att det ska finnas en utbildare och att mottagaren har haft någon form av kontakt med denne. Straffansvaret omfattar således i dagsläget inte självutbildning.<sup>89</sup>

Som framgått uppställer såväl tilläggsprotokollet som direktivet krav på straffbeläggande av gärningar där mottagarens syfte är att antingen begå eller medverka till terroristbrott. I avsnitt 7.3.5 ovan har beträffande 5 § rekryteringslagen konstaterats att den i och för sig tillgodoser det krav i artikel 7 i direktivet som tar sikte på ett syfte att medverka till brott men att dess formulering att instruktionerna ska vara avsedda att användas ”för” särskilt allvarlig brottslighet är förhållandevis vag. Det har därför ansetts finnas ett behov av att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet. Samma hänsyn gör sig gällande här varför även 5 a § rekryteringslagen bör tydliggöras och anpassas i detta avseende.

När det gäller självutbildning som sker i syfte att begå eller medverka till terroristbrott kan straffvärda fall av sådan utbildning som på ett väsentligt sätt ökar risken för fullbordat brott, t.ex. genom befattning med vapen eller andra brottsrelevanta föremål, i dagsläget utgöra bl.a. förberedelse till terroristbrott.<sup>90</sup> Under vissa omständigheter kan alltså bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken vara tillämplig men någon egentlig kriminalisering av självutbildningsgärningar i enlighet med direktivets krav finns inte i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att fullt ut genomföra direktivets bestämmelse.

Direktivet ger uttryck för EU:s syn på det hot som ensamagerande terrorister utgör. Denna är välgrundad och motiverar att överväganden görs om det, utöver det behov som följer av direktivet, finns

<sup>89</sup> Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63) s. 98 f. och prop. 2015/16:78 s. 29.

<sup>90</sup> Även sammanställd information bör enligt förarbetena kunna omfattas av hjälpmedelsbegreppet förutsatt att informationen kan anses vara särskilt ägnad att användas vid brott (se 23 kap. 2 § 2 brottsbalken). Den som sammanställer uppgifter inför t.ex. ett rån av en värde-transport om färdväg, tidpunkter, bemanning och annat av betydelse för brottets genomförande bör således kunna dömas för förberedelse till brott, om sammanställningen kan tjäna som hjälpmedel vid brottets genomförande. En förutsättning för detta är att informationen är nedtecknad eller på annat sätt lagrad. Se Förberedelse till brott m.m. (prop. 2000/01:85) s. 41 f.

ett inhemskt behov av att kriminalisera självutbildning för terrorismsyften.

Det finns åtskilliga exempel på personer som ensam misstänkts för terrorismaktiviteter.<sup>91</sup> Datalagringsutredningen undersökte i sitt betänkande<sup>92</sup> bl.a. Säkerhetspolisens användning av lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Av 60 granskade ärenden avsåg 28 stycken terrorbrott<sup>93</sup> med koppling till grupperingar och 6 stycken terrorbrott med koppling till ensamagerande. Säkerhetspolisen benämner således en särskild grupp för just ensamagerande. Den omständigheten att de saknar grupp-tillhörighet, inte finns i någon särskild miljö och ganska ofta inte heller har några kontakter med för Säkerhetspolisen kända personer gör dem svåra att upptäcka. Vissa av dem kan också ha en mycket långsiktig agenda. I tysthet och med stor beslutsamhet förbereder de sina dåd. De ensamagerande framstår, enligt Datalagringsutredningen, som den största utmaningen för Säkerhetspolisen att upptäcka. Samtidigt kan det vara svårt att bedöma deras förmåga och vilja att utföra terrorbrott.

Sådana ensamagerande personer, men även personer med koppling till grupperingar, kan komma att utgöra ett allvarligt hot mot Sverige redan när de ökar sina kunskaper genom självutbildning. Fråga kan t.ex. vara om att från internet ladda ned instruktioner om bombtillverkning. En sådan informationsinhämtning resulterar i en kunskapsökning hos självutbildaren som i sin tur innebär en ökad risk för att bl.a. terroristbrott ska inträffa. I samband med självutbildning finns också en väsentlig risk för att personer stärks i sin övertygelse att begå brott eller på annat sätt låter sig inspireras till brottslighet. En kriminalisering av självutbildning för terrorismsyften skulle kunna ha betydelse för att motverka och förhindra sådan utbildning och de konsekvenser i form av allvarlig brottslighet som den kan medföra. Från Säkerhetspolisen har också fram-

---

<sup>91</sup> Se t.ex. Attunda tingsrätts dom den 2 juni 2016 i mål nr B 546-16. En person dömdes för förberedelse till terroristbrott bestående i han skaffat, förvarat, transporterat och sammanställt föremål (bl.a. aceton, tändstickor, rundkolor av stål och tryckkokare) för att tillverka en bomb och för att utföra ett bombattentat. Som bevisning åberopades bl.a. instruktioner om bombtillverkning som personen laddat ned från internet.

<sup>92</sup> Datalagring och integritet (SOU 2015:31) s. 213 ff.

<sup>93</sup> I betänkandet används uttrycket "terrorbrott", som inte definieras närmare. Av allt att döma används det där som synonym till terroristbrott.

hållits att det finns ett allmänpreventivt behov av en sådan kriminalisering.

Utöver det krav som följer av direktivet finns således ett inte obetydligt behov av en straffbestämmelse som träffar även den som självutbildar sig. Sammantaget finns därför skäl att kriminalisera självutbildning för terrorismsyften.

Sammanfattningsvis är de självutbildningsgärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelse om mottagande av utbildning för terrorismsyften inte kriminaliserade i svensk rätt och det behövs därför lagstiftning för att bestämmelsen fullt ut ska vara genomförd. I övrigt är de gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om mottagande av utbildning för terrorismsyften kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Det finns emellertid – när det gäller de kriminaliseringskrav i instrumenten som tar sikte på ett syfte att medverka till brott – skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med instrumenten.

### 7.3.7 Resor för terrorismsyften

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om resor för terrorismsyften och försök därtill är endast delvis kriminaliserade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna fullt ut ska vara genomförda.

### Skälen för bedömningen

Som redovisats ovan följer av såväl tilläggsprotokollet som direktivet krav på kriminalisering av utlandsresor/resor för terrorismsyften. Den typ av resor som omfattas av instrumenten benämns i detta avsnitt, i de fall ett samlande begrepp kan underlätta, terrorismresor.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> I prop. 2015/16:78 används uttrycket ”resor i terrorismsyfte” och således bl.a. en annan preposition än den som används i tilläggsprotokoll och direktiv.

Enligt artikel 4 i tilläggsprotokollet är således varje konventionsstat skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att utlandsresor för terrorismsyften, som utgår från statens territorium eller görs av statens medborgare, är straffbelagda i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. I samband med detta får varje konventionsstat, i enlighet med sina konstitutionella principer, fastställa de villkor som krävs med hänsyn till dess nationella principer. Med ”utlandsresor för terrorismsyften” avses att resa till en annan stat än den där resenären är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott<sup>95</sup> eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften. Tilläggsprotokollets kriminaliseringskrav omfattar således dels resor från konventionsstaten, dels resor som görs av statens medborgare. Av bestämmelsen framgår emellertid också att kravet på straffbeläggande inte i något av fallen omfattar en persons resa till dennes medborgarskaps- eller hemvistland. En tolkning av bestämmelsens ordalydelse leder därför till slutsatsen att kriminaliseringskravet för Sveriges del inte omfattar resor till/med slutmål Sverige.<sup>96</sup>

Motsvarande bestämmelse finns i artikel 9 i direktivet. Den återges, för tydlighetens skull, i sin helhet här:

#### Artikel 9

##### Resor för terrorismsyften

1. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att resor till ett annat land än till den medlemsstaten, i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupps brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

2. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att någon av följande handlingar utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen:

---

<sup>95</sup> Dvs. sådan brottslighet som omfattas av något av de instrument som räknas upp i bilagan till terrorismkonventionen och som i svensk rätt definieras som särskilt allvarlig brottslighet i 2 § rekryteringslagen.

<sup>96</sup> Kriminaliseringskravet när det gäller svenska medborgare omfattar resor som en svensk medborgare påbörjar i ett annat land än Sverige men inte resor från ett sådant land till Sverige, eftersom det då är fråga om resa till medborgarskapsland.

- a) Resor till den medlemsstaten i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupp brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, eller
- b) förberedande gärningar som vidtas av en person som reser in i den medlemsstaten med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås.<sup>97</sup>

Med hänsyn till hotets allvar och behovet av att i synnerhet hejda strömmen av utländska terroriststridande är det, enligt direktivets inledande skäl 12, nödvändigt att kriminalisera utresor för terrorismsyften, vilket inte endast omfattar att begå terroristbrott och att tillhandahålla eller motta utbildning utan även att delta i en terroristgrupps verksamhet. Det är inte absolut nödvändigt att kriminalisera resandet som sådant. Vidare utgör resor till unionens territorium för terrorismsyften ett allt större säkerhetshot. Medlemsstaterna får också besluta att bemöta terroristhot som härrör från resor för terrorismsyften till den berörda medlemsstaten genom att kriminalisera förberedande gärningar, som kan innefatta planering eller stämpling, i syfte att begå eller bidra till ett terroristbrott. Varje handling som underlättar sådana resor bör också kriminaliseras.

Direktivet skiljer således mellan resor *till ett annat land än medlemsstaten* och resor *till medlemsstaten* i fråga (första respektive andra punkten i artikeln).

När det gäller resor *till ett annat land än medlemsstaten* omfattar kriminaliseringskravet resor till ett sådant land i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupp brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8 (första punkten i artikel 9). Som framgått ovan får direktivets uttryck ”bidra till att brott begås” i svensk begreppsbildning anses motsvara begreppet

---

<sup>97</sup> Som framgått i avsnitt 7.3.1 ovan är de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott (artikel 3) i stor utsträckning, men inte fullt ut, kriminaliserade som terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen. Behov av lagstiftning har således konstaterats i denna del. I den mån kriminaliseringskraven enligt artikel 3 uppfylls, gäller att kraven såvitt avser terroristbrott enligt de artiklar som hänvisar till artikel 3 också uppfylls.

medverkan till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Bestämmelsen överensstämmer således i denna del i huvudsak med artikel 4 i tilläggsprotokollet, som omfattar resor från statens territorium eller som görs av statens medborgare i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften. En viktig skillnad är dock att direktivets kriminaliseringskrav, till skillnad från kraven i tilläggsprotokollet och resolution 2178 (2014)<sup>98</sup>, även omfattar resor till resenärens medborgarskaps- och hemvistland.

Andra punkten i artikel 9 ger medlemsstaterna valmöjlighet när det gäller resor *till medlemsstaten* i fråga. Medlemsstaten kan således välja att, i enlighet med underpunkten a, på samma sätt som beträffande resor till andra länder kriminalisera terrorismresandet som sådant till medlemstaten i fråga. Alternativt kan medlemsstaten välja att, i enlighet med underpunkten b, kriminalisera förberedande gärningar som vidtas av en person som reser in i den medlemsstaten med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås.

För att en gärning ska utgöra brott enligt artikel 4 i tilläggsprotokollet behöver ett terroristbrott inte ha begåtts (artikel 9 i tilläggsprotokollet och artikel 8 i terrorismkonventionen). För att en gärning enligt artikel 9 i direktivet ska vara straffbar ska det inte, enligt artikel 13, vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. Det ska inte heller vara nödvändigt att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet. Se mer om dessa bestämmelser nedan i avsnitt 7.3.11.

I direktivet uppställs, i artikel 14.2, krav på kriminalisering av anstiftan till brott enligt artikel 9, se vidare i avsnitt 7.3.12 nedan. Direktivet uppställer också, i artikel 14.3, krav på kriminalisering av försök till brott enligt artikel 9.1 och 9.2 a. Även tilläggsprotokollet och resolution 2178 (2014) uppställer krav på kriminalisering av försök till brott enligt respektive bestämmelse.

Det krav på kriminalisering av terrorismresor som finns i resolution 2178 (2014) ledde till införandet av bestämmelsen i 5 b § rekryteringslagen om resa, som trädde i kraft den 1 april 2016.<sup>99</sup> Enligt

---

<sup>98</sup> Se punkten 6 a. Tilläggsprotokollet ska bidra till att resolutionen genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater.

<sup>99</sup> Prop. 2015/16:78.

bestämmelsen döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, eller meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § i samma lag till fängelse i högst två år.<sup>100</sup> Ett särskilt ansvar för försök till brott enligt bestämmelsen har inte införts. Nuvarande bestämmelse har således utformats på så sätt att den omfattar både resor till ett annat land än Sverige och resor till Sverige, men endast resor till ett annat land än det land där resenären är medborgare.

Regeringen gjorde i propositionen inledningsvis bedömningen att de gärningar som ska utgöra brott enligt resolutionen inte i alla delar var straffbara enligt den befintliga regleringen avseende försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott eller medverkan till sådant brott, att det därför behövdes lagstiftning för att tillgodose åtagandet och att det skulle införas ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte.<sup>101</sup>

Därefter konstaterades i propositionen att kriminaliseringskravet i resolutionen inte omfattar resor till en persons hemvist- eller medborgarskapsland och att motsvarande avgränsning finns i tilläggsprotokollet. Sedan övervägdes om en sådan avgränsning var lämplig även vid utformningen av den svenska straffbestämmelsen eller om det fanns anledning att gå längre än åtagandet. Det konstaterades att en resa i något av de syften som anges i resolutionen kan vara klandervärd även om den går till det land där personen har sin hemvist eller är medborgare och att risken för att allvarlig brottslighet begås i många fall kan vara som störst i just detta land. Såvitt avsåg resor till hemvistland utmynnade bedömningen i att sådana resor skulle omfattas av den svenska kriminaliseringen. Beträffande resor till medborgarskapsland konstaterades däremot att regeringsformen (RF) torde innebära ett absolut hinder mot att, i fråga om svenska medborgare, låta straffbestämmelsen omfatta resor till Sverige. Mot den bakgrunden, och då rätten att resa in i den stat där en person är medborgare även skyddas enligt Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, gjordes bedömningen att straffansvaret inte skulle om-

---

<sup>100</sup> I SOU 2016:40 föreslås en utvidgning av straffansvaret till att också omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare dels i avsikt att medverka till särskilt allvarlig brottslighet, dels i avsikt att delta i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands på sätt som föreslås bli straffbart, se s. 126 ff.

<sup>101</sup> Prop. 2015/16:78 s. 21 f.



fatta sådana resor.<sup>102</sup> Se mer om denna bedömning nedan i avsnitt 8.2.5.

Som framgått uppställer direktivet, när det gäller resor till ett annat land än Sverige, ett ovillkorligt krav på kriminalisering av resor även till resenärens medborgarskapsland. Sådana resegränningar är alltså inte kriminaliserade i svensk rätt och den befintliga regleringen avseende försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott eller medverkan till sådant brott kan inte anses uppfylla kraven i direktivet.<sup>103</sup> Det behövs därför lagstiftning för att i denna del genomföra direktivets bestämmelse i svensk rätt.

Som redovisats uppställs i både tilläggsprotokollet och direktivet krav på straffrättsliga bestämmelser som gör det möjligt att döma personer som reser i vissa närmare angivna syften för brott. För det första ska, enligt direktivet, inte bara den som reser i syfte att begå terroristbrott kunna dömas för brott utan även den som gör detta i syfte att bidra till (dvs. medverka till) att ett sådant brott begås eller i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupps brottsliga verksamhet enligt artikel 4 i direktivet. Enligt tilläggsprotokollet ska den som reser i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott kunna dömas för brott. Resor som sker i avsikt att begå terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet är kriminaliserade i 5 b § rekryteringslagen, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Resor som sker i avsikt att medverka till sådan brottslighet är däremot i nuläget inte kriminaliserade.<sup>104</sup> Som framgått i avsnitt 7.3.2 ovan finns när det gäller artikel 4 (brott med anknytning till en terroristgrupp), eftersom bestämmelserna i 23 kap. 1, 2 och 4 §§ brottbalken är tillämpliga i förhållande till 2, 3 och 4 §§ terroristbrottslagen, inte något behov av en särskild reglering för att uppfylla direktivets kriminaliseringskrav i den delen, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Den gärning som kriminaliseringskravet i artikel 4 tar sikte på är alltså i svensk rätt reglerad som försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till

<sup>102</sup> Prop. 2015/16:78 s. 36 f. Jfr 2 kap. 7 och 20 §§ RF och artikel 3 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

<sup>103</sup> Jfr bedömningen på s. 21 f. i prop. 2015/16:78.

<sup>104</sup> I SOU 2016:40 föreslås en utvidgning av straffansvaret till att även omfatta resor som sker i avsikt att medverka till särskilt allvarlig brottslighet, se s. 126 ff.

terroristbrott. Utöver ett krav på kriminalisering av resor som sker i avsikt att medverka till terroristbrott får kravet när det gäller resor som sker i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet, mot den bakgrunden, förstås som att det ska finnas möjlighet att lagföra och bestraffa även den som reser i avsikt att göra sig skyldig till en sådan gärning som, om gärningen skulle inträffa, skulle vara att bedöma som en försöks- stämplings- eller förberedelsegärning enligt 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Resor som företas i avsikt att förbereda terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet är kriminaliserade i 5 b § rekryteringslagen, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Det är däremot inte resor som företas i avsikt att försöka begå eller stämpla till sådan brottslighet.<sup>105</sup> Enligt direktivet ska även resor som sker i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8 vara kriminaliserade. Motsvarande krav i tilläggsprotokollet avser resor i syfte att ge eller motta utbildning för terrorismsyften. Resor som sker i avsikt att meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § rekryteringslagen är, som redovisats, kriminaliserade i 5 b § rekryteringslagen. Som framgått ovan i avsnitt 7.3.5 och 7.3.6 uppfyller 5 och 5 a §§ i huvudsak de krav på kriminalisering av utbildning för terrorismsyften som ställs i instrumenten, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. De självutbildningsgärningar som ska utgöra brott enligt artikel 8 är emellertid inte kriminaliserade. Av artikel 8 följer alltså ett krav på kriminalisering av s.k. självutbildning som sker i syfte att begå eller medverka till terroristbrott och kriminaliseringskravet i artikel 9 omfattar resor som sker i syfte att motta utbildning enligt artikel 8. Detta innebär således att även den som reser i avsikt att självutbilda sig ska kunna dömas för brott. En sådan resegering är för närvarande inte kriminaliserad. Även i dessa delar behövs därför lagstiftningsåtgärder för att uppfylla kraven på kriminalisering i instrumenten.

---

<sup>105</sup> I avsnitt 8.2.5 nedan konstateras att behovet av en kriminalisering av resor som sker i avsikt att försöka begå brott kan ifrågasättas. För att ett försök ska vara förövat förutsätts uppsåt som för fullbordat brott. Att resa i avsikt att försöka begå brott skulle alltså i praktiken vara detsamma som att resa i avsikt att begå fullbordat brott.

Enligt både tilläggsprotokollet och direktivet ska även ett försök till en resa vara kriminaliserat.<sup>106</sup> Motsvarande krav på kriminalisering av försök finns i resolution 2178 (2014). Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att det, trots resolutionens krav, inte skulle införas ett särskilt försöksansvar och motiverade det bl.a. med den föreslagna straffbestämmelsens tidiga fullbordanspunkt.<sup>107</sup> Straffansvaret för resebrott i 5 b § rekryteringslagen omfattar, som framgått, den som reser eller *påbörjar en resa* och således gärningar i ett tidigare skede än vad som följer av tilläggsprotokoll och direktiv. Brottet kan alltså vara fullbordat redan när resan påbörjas förutsatt att den föreskrivna avsikten finns vid denna tidpunkt. Rekviritet ”påbörjar en resa” innebär alltså att straffansvaret kan inträda i ett tidigt skede och att det inte finns något behov av en uttrycklig försöksreglering. Svensk rätt får därmed i praktiken, genom den tidiga fullbordanspunkten, anses motsvara instrumentens krav på försökskriminalisering varför – förutsatt att bestämmelsen i övrigt uppfyller instrumentens krav – det saknas behov av lagstiftningsåtgärder i denna del.

Sammantaget innebär det sagda att de gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om resor för terrorismsyften och försök därtill endast delvis är kriminaliserade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna fullt ut ska vara genomförda.

---

<sup>106</sup> Direktivets krav på kriminalisering (artikel 14.3) avser försök till brott enligt artiklarna 9.1 och 9.2 a.

<sup>107</sup> Prop. 2015/16:78 s. 40 f.

### 7.3.8 Organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften är kriminaliserade genom möjligheterna att tillämpa medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken i förhållande till kriminaliseringen av terrorismresor, givet att den kriminaliseringen uppfyller instrumentens kriminaliseringskrav. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelserna om organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften ska vara genomförda.

#### Skälen för bedömningen

Av både tilläggsprotokollet och direktivet följer, som framgått ovan, krav på kriminalisering av organiserande eller annat underlättande av utlandsresor/resor för terrorismsyften (terrorismresor).

Enligt artikel 6 i tilläggsprotokollet är således varje konventionsstat skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att se till att organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt. Med ”organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften” avses varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att göra utlandsresor för terrorismsyften, enligt definitionen i artikel 4.1 i protokollet, med vetskap om att hjälpen ges för terrorismsyften. Artikel 10 i direktivet har en liknande utformning. Således ska medlemsstaterna, enligt artikeln, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att resa för terrorismsyften enligt artikel 9.1 och 9.2 a, med vetskap om att hjälpen som ges har ett sådant syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt. Eftersom direktivets krav på kriminalisering av terrorismresor, som framgått i avsnittet närmast ovan, i vissa avseenden går längre än tilläggsprotokollets motsvarande krav skiljer sig även bestämmelserna om organiserande eller annat underlättande av sådana resor

till viss del åt i sak. Båda bestämmelserna har sin bakgrund i punkten 6 c i resolution 2178 (2014), enligt vilken det uppställs krav på att uppsåtligt organiserande eller annat underlättande av en persons resa till ett annat land än det land där personen har sin hemvist eller är medborgare i sådant syfte som avses i punkten 6 a (om terrorismresor) ska utgöra brott när det utförs av statens medborgare eller inom statens territorium.

För att en gärning ska utgöra brott enligt artikel 6 i tilläggsprotokollet behöver ett terroristbrott inte ha begåtts (artikel 9 i tilläggsprotokollet och artikel 8 i terrorismkonventionen). För att en gärning enligt artikel 10 i direktivet ska vara straffbar ska det inte, enligt artikel 13, vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. Det ska inte heller vara nödvändigt att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet. Se mer om innebörden av detta nedan.

I direktivet uppställs i artikel 14.2, till skillnad från i tilläggsprotokollet, krav på kriminalisering av anstiftan till brott enligt artikel 10, se vidare i avsnitt 7.3.12 nedan.

Som framgått ledde det krav på kriminalisering av terrorismresor som finns i resolution 2178 (2014) till införandet av bestämmelsen i 5 b § rekryteringslagen om resa, som trädde i kraft den 1 april 2016.<sup>108</sup> När det gäller åtagandet enligt punkten 6 c gjorde regeringen följande bedömning:

Enligt resolutionen ska organiserande eller annat underlättande, innefattande rekrytering, av en resa utgöra brott (punkt 6 c). Genom att resolutionens bestämmelse avseende att resa föreslås bli genomförd i form av ett självständigt brott med fängelse i straffskalan kommer medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken att bli tillämplig, jfr avsnitt 5.1. Enligt regeringen krävs det alltså inte någon särskild lagstiftning för underlättande av en resa.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Prop. 2015/16:78.

<sup>109</sup> Prop. 2015/16:78 s. 41. I avsnitt 5.1 konstaterades att en sådan resa som omfattas av resolutionen, i ett begränsat antal fall, samtidigt kunde utgöra försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott och att medverkansansvaret även gäller i förhållande till osjälvständiga brottsformer. Möjligen skulle t.ex. den som reser med ett flygplan med avsikt att begå ett terroristbrott genom att kapa och därefter störta flygplanet kunna dömas för försök till terroristbrott, för det fall gärningen inte fullbordas. Här efter uttalades, på s. 26, följande: ”I de fall en resa utgör försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott innebär bestämmelsen om medverkan alltså att det finns lagstiftning som motsvarar åtagandet. Ovan görs emellertid bedömningen att det finns behov av ny strafflagstiftning. Så länge det för ett sådant brott är föreskrivet fängelse kommer medverkansbestämmelsen att bli tillämplig och svensk rätt därmed motsvara kravet avseende underlättande av resor”.

Åtagandet enligt punkten 6 c i resolutionen är alltså, enligt regeringen, uppfyllt så länge resan utgör brott och medverkansbestämmelsen 23 kap. 4 § brottsbalken är tillämplig, dvs. så länge det finns fängelse i straffskalan för det brott medverkan avser.

Den typ av gärning som tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om organiserande eller annat underlättande av terrorismresor tar sikte på är närmast att betrakta som någon form av medverkan till de brott som beskrivs i instrumentens bestämmelser om terrorismresor, se artikel 4 i tilläggsprotokollet, artikel 9 i direktivet och avsnittet närmast ovan. Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § första stycket brottsbalken ska inte bara den dömas som utfört en gärning utan även annan som främjat den med råd eller dåd, dvs. främjat gärningen med psykiska eller fysiska medel. För ansvar krävs att det för ett brott i specialstraffrättslig lag är föreskrivet fängelse. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I brottsbalken har uttrycket dock getts en vidare betydelse och kan även innefatta en medverkan som inte varit någon förutsättning för brottet. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att den som inte är att anse som gärningsman ska dömas för anstiftan till brottet om personen har förmått annan till utförandet och annars för medhjälp till det. En sådan gärning kan t.ex. bestå i konkreta och praktiska åtgärder som underlättar för en person att genomföra ett brott. Därmed skulle någon som förmår en person att företa en resa eller vidtar åtgärder för att underlätta den, t.ex. genom att organisera den eller förmedla kontakter, kunna dömas för anstiftan eller medhjälp, förutsatt att resan som sådan utgör brott.<sup>110</sup>

Som framgått ovan kan i svensk rätt resan som sådan numera utgöra brott enligt 5 b § rekryteringslagen. För det brottet döms till fängelse i högst två år. Förutsatt att den svenska kriminaliseringen av terrorismresor uppfyller tilläggsprotokollets och direktivets krav när det gäller sådana resor görs här, mot denna bakgrund, bedömningen att svensk rätt genom möjligheterna att tillämpa regleringen i 23 kap. 4 § brottsbalken i förhållande till den kriminaliseringen, i och för sig, skulle motsvara instrumentens krav också när det gäller organiserande eller annat underlättande av sådana resor.

---

<sup>110</sup> Jfr prop. 2015/16:78 s. 26.

Sverige har alltså ansett att åtagandet enligt resolutionen är uppfyllt så länge resan utgör brott och medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken är tillämplig, dvs. så länge det finns fängelse i straffskalan för det brott medverkan avser. En första fråga är om motsvarande lösning, en medverkanslösning i förhållande till kriminaliseringen av terrorismresor (i 5 b § rekryteringslagen), när det gäller tilläggsprotokollets och direktivets krav avseende organiserande eller annat underlättande av terrorismresor skulle vara förenlig med artikel 9 i tilläggsprotokollet/artikel 8 i terrorismkonventionen och artikel 13 i direktivet om att ett terroristbrott inte behöver ha begåtts/anknytning till terroristbrott. För att en gärning ska utgöra brott enligt artikel 6 i tilläggsprotokollet behöver, som framgått, ett terroristbrott inte ha begåtts. Enligt artikel 13 i direktivet ska det, som också framgått, för att en gärning enligt artikel 10 ska vara straffbar inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. Det ska inte heller vara nödvändigt att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet. Se mer om dessa bestämmelser nedan i avsnitt 7.3.11.

En medverkanslösning är förenlig med artikel 9 i tilläggsprotokollet/artikel 8 i terrorismkonventionen och det första ledet i artikel 13 i direktivet. Medverkan till ett resebrott enligt 5 b § rekryteringslagen förutsätter inte att ett terroristbrott faktiskt har begåtts, tvärtom är det av bestämmelsernas utformning tydligt att det för straffbarhet inte krävs att ett terroristbrott har begåtts.

Det andra ledet i artikel 13 stadgar att det för att någon ska kunna straffas för brott enligt artikel 10 (liksom för brott enligt artiklarna 5–9 och 12) inte ska krävas att man kan fastställa en koppling ("establish a link") till något annat specifikt brott ("specific offence") som anges i direktivet. Det framgår inte närmare i direktivet vad som avses med detta. I förklaringen till motsvarande artikel i det ursprungliga direktivförslaget anges dock beträffande innebörden av rekvizitet "fastställa en koppling" att det för att kriminalisera rekrytering för terrorismsyften t.ex. inte är nödvändigt att någon har försökt förmå personen att begå ett specifikt terroristbrott eller att den person som tillhandahåller utbildning för terrorismsyften in-

struerar en person i hur ett specifikt terroristbrott ska begås.<sup>111</sup> Rekvisitet synes således ta sikte på de led i bestämmelserna om rekrytering och utbildning som avser de brott som den som rekryteras eller utbildas kan komma att begå. På motsvarande sätt bör det, när det gäller bestämmelsen om resor, ta sikte inte på resan som sådan utan på de brott som resenären har för avsikt att begå. I svensk rätt är det t.ex., enligt 4 § rekryteringslagen, tillräckligt för straffansvar att en person sökt förmå någon annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 § samma lag. Personen behöver alltså inte ha sökt förmå den andre att begå eller medverka till ett specifikt eller konkret terroristbrott eller annat brott som anges i 2 §. På samma sätt är det, när det gäller resebrottet i 5 b § rekryteringslagen, tillräckligt för straffansvar att den som reser eller påbörjar en resa gör det i avsikt att t.ex. begå särskilt allvarlig brottslighet.

Även när det gäller artikel 10 görs tolkningen att rekvisitet i andra ledet i artikel 13 inte tar sikte på resan som sådan utan på de brott som resenären enligt artikel 9.1 och 9.2 a har för avsikt att t.ex. begå. Till dessa brott ska det alltså inte krävas att man kan fastställa en koppling. När det gäller resan som sådan följer däremot av bestämmelsens ordalydelse att det ska finnas en koppling. Den gärning som ska vara kriminaliserad beskrivs som varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med ”att resa” för terrorismsyften enligt artikel 9.1 och 9.2 a i direktivet. Med en medverkanslösning ska den medverkandes uppsåt givetvis omfatta såväl själva resan som avsikten med denna. När det gäller avsikten är det emellertid tillräckligt att uppsåtet omfattar att resenären har för avsikt att t.ex. begå särskilt allvarlig brottslighet. Medverkan till resebrott enligt 5 b § rekryteringslagen förutsätter således inte att det kan fastställas en koppling till något specifikt eller konkret brott som resenären har för avsikt att begå. En medverkanslösning när det gäller artikel 10 bedöms mot denna bakgrund vara förenlig med artikel 13.

---

<sup>111</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, Europeiska kommissionen, Bryssel 2.12.2005 COM (2015) 625 final, s. 19. Se artikel 15 som i denna del anger att det, vad gäller de brott som avses i artikel 4 och avdelning III, inte heller ska vara nödvändigt att fastställa en koppling till ett specifikt terroristbrott eller, vad gäller de brott som avses i artiklarna 9–11, till ”specifika brott med anknytning till terroristverksamhet”.



När det gäller sådana resegränningar som avses i artikel 4 i tilläggsprotokollet och artikel 9 i direktivet har i avsnittet närmast ovan gjorts bedömningen att de för närvarande endast delvis är kriminaliserade i svensk rätt och att det därför behövs lagstiftning för att de bestämmelserna fullt ut ska vara genomförda. Förutsatt att den lagstiftningen, dvs. kriminaliseringen av terrorismresor, uppfyller instrumentens krav kommer svensk rätt genom medverkansbestämmelsen att motsvara instrumentens krav också när det gäller organiserande eller annat underlättande av sådana resor.

I avsnitt 8.2.5 lämnas förslag som innebär att straffbestämmelsen om resa i 5 b § rekryteringslagen, för att uppfylla de krav på kriminalisering av terrorismresor som ställs i tilläggsprotokoll och direktiv, utvidgas till att omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land (även medborgarskapsland) i avsikt att dels begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, dels meddela, hämta in eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § i samma lag. Bestämmelsen ska inte gälla den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige. För det föreslagna resebrottet döms till fängelse i högst två år. Den som organiserar eller på annat sätt vidtar åtgärder som underlättar terrorismresor kan därmed dömas för medverkan till ett sådant resebrott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Som redovisats kan ett sådant ansvar träffa bl.a. den som främjat ett brott, dvs. en resa i terrorismsyfte, med råd eller dåd. Det kan innefatta psykiskt främjande som t.ex. att försöka förmå (anstifta) någon att företa en sådan resa. Straffansvaret omfattar även medhjälp som kan bestå i att på annat sätt genom råd uppmuntra någon att resa eller bekräfta skälen för en sådan resa. Även fysiskt främjande omfattas, t.ex. underlättande genom att organisera resan eller förmedla kontakter här i Sverige eller på slutdestinationen. Främjandet behöver inte ha varit avgörande för resans genomförande. Därmed kan även åtgärder som endast i begränsad omfattning underlättat eller bidragit till att en resa genomförs utgöra medverkan.

En förutsättning för straffansvaret är givetvis att den medverkandes uppsåt omfattar såväl själva resan som avsikten med denna, t.ex. att resenären har för avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller självutbilda sig för sådan brottslighet. En ytterligare förutsättning är att det har tillskapats ett medverkansobjekt, dvs. en otillåten

gärning som det är möjligt att medverka till. Det får emellertid anses vara sådana situationer som instrumenten avser att träffa.

Sammanfattningsvis är de gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften kriminaliserade genom möjligheterna att tillämpa medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken i förhållande till kriminaliseringen av terrorismresor, givet att den kriminaliseringen uppfyller instrumentens kriminaliseringskrav. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelserna om organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften ska vara genomförda.

### 7.3.9 Finansiering av terrorism

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om finansiering av terrorism och försök därtill är endast i viss utsträckning kriminaliserade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna fullt ut ska vara genomförda.

#### Skälen för bedömningen

Både tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet innehåller krav på att finansiering av terrorism ska kriminaliseras. Som utvecklas nedan är kriminaliseringskravet i tilläggsprotokollet begränsat till finansiering av utlandsresor för terrorismsyften, medan kravet i direktivet omfattar finansiering för att begå ett stort antal angivna brott eller bidra till att sådana brott begås.

Av artikel 5 i tilläggsprotokollet följer en skyldighet för konventionsstaterna att vidta de åtgärder som fordras för att se till att finansiering av utlandsresor för terrorismsyften är straffbelagd i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligt. Med ”finansiering av utlandsresor för terrorismsyften” avses att, oavsett tillvägagångssätt och oavsett om detta görs direkt eller indirekt, tillhandahålla eller samla in tillgångar som helt eller delvis gör det möjligt för en person att göra utlandsresor för terrorismsyften med vetskap om att tillgångarna helt eller delvis är avsedda att an-

vändas för ett sådant syfte. Med ”utlandsresor för terrorismsyften” avses, som tidigare angetts i avsnitt 7.3.7, att resa till en annan stat än den där resenären är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften.

Terrorismdirektivets krav på kriminalisering av finansiering av terrorism återfinns i artikel 11. Av artikeln följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett metod, direkt eller indirekt, med avsikten att de ska användas eller med vetskap om att de helt eller delvis ska användas, för att begå något av de brott som avses i artiklarna 3–10 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.<sup>112</sup> Direktivet kräver alltså att finansiering av terroristbrott (artikel 3), brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4), offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5), rekrytering för terrorismsyften (artikel 6), tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7), mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8), resor för terrorismsyften (artikel 9) och organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10), liksom finansiering av medverkan till sådana gärningar, ska vara straffbart.

Med ”medel” avses enligt direktivets artikel 2.1 tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, oberoende av hur de anskaffats, samt juridiska dokument och instrument av alla slag, även i elektronisk eller digital form, som styrker äganderätten till eller rättigheter knutna till sådana tillgångar, inbegripet men inte begränsat till bankkrediter, resecheckar, bankcheckar, betalningsordrar, andelar, värdepapper, obligationer, växlar och rembursar. Som artikeln är utformad kan medlen komma från en källa eller från olika källor genom någon form av insamling som organiseras av en eller flera fysiska eller juridiska personer.

För att en gärning ska utgöra brott enligt artikel 5 i tilläggsprotokollet behöver ett terroristbrott inte ha begåtts (artikel 9 i tilläggsprotokollet och artikel 8 i terrorismkonventionen). För straffbarhet

---

<sup>112</sup> Som framgått ovan är de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets straffbestämmelser i artiklarna 3–10 inte fullt ut kriminaliserade i svensk rätt. Behov av lagstiftning har även konstaterats i vissa delar. I den mån kriminaliseringskraven enligt artiklarna uppfylls, gäller att kraven såvitt avser straffbestämmelserna enligt de artiklar som hänvisar till dem också uppfylls.

för finansiering av terrorism krävs enligt direktivet inte att ett terroristbrott faktiskt har begåtts (artikel 13, första ledet). Vidare krävs det för straffbarhet för finansiering av terroristbrott (artikel 3), brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4) eller terrorismresor (artikel 9) inte heller att medlen faktiskt, helt eller delvis, används för att begå eller bidra till något av de brotten, och det ska inte heller krävas att gärningsmannen känner till för vilket specifikt brott som medlen ska användas (artikel 11.2). För straffansvar för finansiering av angivna brott är det således tillräckligt att det föreligger uppsåt till att ett sådant brott förr eller senare ska komma till stånd. Se mer om dessa bestämmelser nedan i avsnitt 7.3.11.

Direktivets uttryck ”bidra till att brott begås” får, vilket tidigare framhållits, anses motsvara begreppet ”medverka till brott” enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Kriminaliseringskravet som rör finansiering av terrorism omfattar således både *finansiering av vissa angivna gärningar* och *finansiering av medverkan till sådana gärningar*.

Direktivets krav på kriminalisering av terrorismfinansiering är, som även framgått ovan, mer långtgående än tilläggsprotokollets krav och kompletterar Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I direktivet understryks att de alltmer omfattande kopplingarna mellan organiserad brottslighet (exempelvis olaglig handel med olika varor, människohandel, beskyddarverksamhet och utpressning) och terroristgrupper utgör ett allt större säkerhetshot mot unionen (skäl 13). Syftet med den långtgående kriminaliseringen är även att upplösa de stödstrukturer som gör det lättare att begå terroristbrott (skäl 14). Vidare anges det i direktivet att tillhandahållande av materiellt stöd till terrorism genom personer som utför eller agerar som mellanhänder vid tillhandahållande av eller rörlighet för tjänster, tillgångar och varor bör vara straffbart som medhjälp till terrorism eller som finansiering av terrorism om det sker i vetskap om att dessa transaktioner eller vinningen av dem är avsedda att helt eller delvis användas för terrorismsyften eller kommer att gagna terroristgrupper (skäl 15). Det agerande som avses omfattar bl.a. handelstransaktioner som medför införsel till eller utförsel från unionen, såsom försäljning, förvärv eller utbyte av ett kulturföremål av arkeologiskt, konstnärligt, historiskt eller vetenskapligt intresse som på olaglig väg

har bortförts från ett område som kontrollerades av en terroristgrupp vid tidpunkten för bortförandet.

*Bestämmelserna om finansiering av terrorism är mer långtgående än tidigare krav på kriminalisering*

#### Finansiering av terroristbrott och brott med anknytning till en terroristgrupp m.m. (direktivets artiklar 3 och 4)

Direktivets krav på kriminalisering av finansiering av terroristbrott och av brott med anknytning till en terroristgrupp (artiklarna 3 och 4) motsvaras till viss del av de kriminaliseringskrav som finns i artikel 2 i finansieringskonventionen och i FATF:s rekommendation 5, se avsnitt 3.1.5. Direktivet är dock något mer långtgående än dessa instrument, eftersom det, som tidigare framhållits, utöver krav på straffansvar för finansiering för att begå vissa angivna brott även uppställer krav på att bl.a. finansiering av medverkan till sådana brott ska vara straffbart. Direktivet kräver alltså i denna del även straffansvar för *finansiering av 1) medverkan till terroristbrott, 2) brott med anknytning till en terroristgrupp och 3) medverkan till brott med anknytning till en terroristgrupp*. Med brott med anknytning till en terroristgrupp avses att leda en terroristgrupp och att delta i en terroristgrupps verksamhet i vissa fall, se avsnitt 7.3.2.

#### Finansiering av terrorismresor m.m. (tilläggsprotokollets artikel 5 och direktivets artikel 9)

Vidare motsvaras tilläggsprotokollets och direktivets krav på kriminalisering av finansiering av terrorismresor (tilläggsprotokollets artikel 5 respektive direktivets artikel 9) till viss del av artikel 6 b i resolution 2178 (2014). Även i denna del är direktivets kriminaliseringskrav mer långtgående, eftersom det även kräver att *finansiering av medverkan till terrorismresor* ska vara straffbart.

#### Finansiering av övriga brott m.m. (direktivets artiklar 5–8 och 10)

Direktivets krav på finansiering av övriga självständiga brott i direktivet liksom av medverkan till sådana brott är helt nytt. Direktivet kräver således att finansiering av offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5), rekrytering för terrorismsyften (artikel 6), tillhanda-

hållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7), mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8) och organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10), liksom finansiering av medverkan till sådana gärningar, ska vara straffbart.

I sammanhanget bör noteras att de gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelser om organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften är kriminaliserade genom medverkan till terrorismresor, se avsnitt 7.3.8. Finansiering av medverkan till exempelvis en sådan gärning utgör därför i svensk rätt finansiering av medverkan till medverkan till terrorismresor.

### Medhjälp, anstiftan och försök till finansiering av terrorism

Som följer av artikel 14.1 och 14.2 innehåller direktivet även krav på att medlemstaterna ska kriminalisera medhjälp och anstiftan till finansiering av terrorism. Det finns också ett krav på kriminalisering av försök i direktivets artikel 14.3. Även dessa kriminaliseringskrav är nya, med undantag för försök till finansiering av terroristbrott (artikel 3) som bygger på regleringen bl.a. i finansieringskonventionen.

*Tilläggsprotokollet och direktivets bestämmelser om finansiering av terrorism och försök därtill är endast i viss utsträckning kriminaliserade i svensk rätt*

### Finansiering av terroristbrott och brott med anknytning till en terroristgrupp m.m. (direktivets artiklar 3 och 4)

Finansieringskonventionens artikel 2, FATF:s rekommendation 5 och artikel 6 b i resolution 2178 (2014) har genomförts i svensk rätt genom finansieringslagen och ändringar i denna.<sup>113</sup>

Av 3 § finansieringslagen följer ett straffansvar för den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas *antingen* för att begå särskilt allvarlig brottslighet (3 § första stycket 1) *eller* av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig

---

<sup>113</sup> Prop. 2001/02:149 s. 25 f. och prop. 2015/16:78 s. 20 f. och s. 45 f.

till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (3 § första stycket 2). Straffet är fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall ska emellertid inte dömas till ansvar.

Vad som utgör särskilt allvarlig brottslighet definieras i 2 § finansieringslagen och avser bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen.

Direktivets krav på kriminalisering av finansiering av terroristbrott (artikel 3) är således uppfyllt genom 2–4 §§ finansieringslagen. Som framgått ovan uppställer emellertid direktivet även krav på kriminalisering av finansiering för att *bidra till att sådant brott begås*. Någon sådan kriminalisering, som alltså i svensk begreppsbildning får anses motsvara finansiering av medverkan till nämnda brott, finns inte i svensk rätt. Kriminaliseringskravet bedöms inte heller fullt ut vara uppfyllt genom regleringen i 3 § första stycket 2 finansieringslagen (dvs. finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller *medverkan till sådan brottslighet*). Bestämmelsen tar sikte på finansiering av enskilda terrorister eller terroristorganisationer oavsett syfte med finansieringen (jfr finansiering av terroristhandlingar) och avgränsar på så sätt mottagarkretsen.<sup>114</sup> Den kan därför inte ensam anses täcka det aktuella kriminaliseringskravet, dvs. finansiering av medverkan till terroristbrott. Det finns därför behov av lagstiftning i denna del.

Direktivets krav på kriminalisering av finansiering av *brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4) och av medverkan till sådant brott* är uppfyllt i svensk rätt i vissa fall om samtliga förutsättningar enligt 3 § första stycket 2 finansieringslagen, som beskrivits ovan, föreligger. Det måste då vara fråga om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet. Av motsvarande skäl som angetts ovan bedöms emellertid inte heller kriminaliseringskravet i denna del fullt ut uppfyllas genom angiven reglering. Det finns därför behov av lagstiftning även här.

---

<sup>114</sup> Som följer av direktivets inledande skäl 38 bör det noteras att humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt, inte omfattas av terrorismdirektivet.

Finansiering av terrorismresor m.m. (tilläggsprotokollets artikel 5 och direktivets artikel 9)

Terrorismresor omfattas inte av definitionen av särskilt allvarlig brottslighet 2 § finansieringslagen, även om sådant straffansvar undantagsvis kan aktualiseras i fall då en terrorismresa utgör ett led i eller en förutsättning för att genomföra särskilt allvarlig brottslighet. Finansiering av terrorismresor regleras i stället särskilt i 3 a § finansieringslagen, som infördes den 1 april 2016.<sup>115</sup> Av den bestämmelsen följer att den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för en sådan resa som avses i 5 b § rekryteringslagen döms till fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Bedömningen görs att tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om finansiering av terrorismresor (artikel 5 respektive artikel 9) är uppfyllda genom 3 a § finansieringslagen, givet att även instrumentens krav på kriminalisering av terrorismresor uppfylls (se avsnitt 7.3.7). Som framgått ovan uppställer direktivet emellertid även i denna del krav på kriminalisering av finansiering för att *medverka till terrorismresor*. Någon sådan motsvarande kriminalisering finns inte i svensk rätt. I vissa fall då någon med uppsåt att utföra eller främja brott tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnaderna för utförande av det skulle möjligen straffansvar för förberedelse till terroristbrott kunna aktualiseras.<sup>116</sup> Straffansvaret är i dessa fall begränsat till finansieringsåtgärder med *uppsåt att utföra eller främja terroristbrott* och omfattar således inte samtliga resor som avses i direktivets artikel 9. Långt ifrån alla resor finansieras dessutom av någon annan än resevärderna själv. I dessa fall är förberedelsebestämmelsen inte heller tillämplig. Motsvarande bedömning görs för stämpling till terroristbrott.<sup>117</sup> Kriminaliseringskraven är således inte fullt ut uppfyllda genom reglerna om ansvar för förberedelse och stämpling. Det finns därför behov av lagstiftning i även denna del.

---

<sup>115</sup> Prop. 2015/16:78 och SOU 2015:63.

<sup>116</sup> Prop. 2015/16:78 s. 21 f. och SOU 2015:63 s. 73.

<sup>117</sup> Jfr prop. 2015/16:78 s. 21 f.



### Finansiering av övriga brott m.m. (direktivets artiklar 5–8 och 10)

När det gäller finansiering av offentlig uppmaning, rekrytering, tillhandahållande av utbildning, mottagande av utbildning och organiserande eller på annat sätt underlättande av resor för terrorismsyften (artiklarna 5–8 och 10 i direktivet) kan inledningsvis konstateras att sådana gärningar generellt sett inte omfattas av straffansvar enligt 2 och 3 §§ finansieringslagen, eftersom de inte omfattas av definitionen av särskilt allvarlig brottslighet (jfr emellertid vad som sägs härom i avsnittet ovan om bl.a. 2 § första stycket 2 finansieringslagen). Kriminaliseringskraven är således inte uppfyllda genom bestämmelserna i finansieringslagen.

Som angetts ovan bedöms inte kriminaliseringskraven för finansiering av medverkan till terrorismresor fullt ut vara uppfyllda genom reglerna om ansvar för förberedelse av eller stämpling till terroristbrott. Motsvarande bedömning görs för finansiering av de brott som är av intresse här.

Vidare kan ansvar för förberedelse eller stämpling för aktuella gärningar (direktivets artiklar 5–8 och 10) inte aktualiseras, eftersom varken gällande rätt eller den lagstiftning som föreslås i kapitel 8 omfattar ett sådant straffansvar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att svensk rätt inte uppfyller direktivets krav på kriminalisering i dessa delar. Det finns därför behov av lagstiftning.

### Medhjälp, anstiftan och försök till finansiering av terrorism (direktivets artikel 14)

Direktivets krav på kriminalisering av medhjälp och anstiftan till finansiering av terrorism behandlas i avsnitt 7.3.12. Som redovisas där saknas behov av lagstiftning i de delarna, givet att tilläggsprotokollets och direktivets krav på kriminalisering av de finansieringsgärningar som instrumenten omfattar uppfylls.

Kravet på kriminalisering av försök i direktivets artikel 14.3 är, som ovan konstaterats, med undantag för försök till finansiering av terroristbrott (artikel 3) nytt och omfattar samtliga fall av finansiering av terrorism enligt artikel 11.

I svensk rätt regleras straffansvar för försök till finansiering i 4 § finansieringslagen. Bestämmelsen omfattar endast brott enligt 3 § samma lag. Straffansvaret för försök är således enligt gällande rätt

begränsat till fall av finansiering för att begå särskilt allvarlig brottslighet (3 § första stycket 1) och finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (3 § första stycket 2), dvs. finansiering av terroristhandlingar, enskilda terrorister eller terroristorganisationer. Direktivets krav på kriminalisering av försök till finansiering av terroristbrott (artikel 3) är alltså uppfyllt, men det saknas straffbestämmelser för försök till finansiering för att antingen *begå* något av de övriga brott som direktivet hänvisar till (artiklarna 4–10) eller *medverka till* sådana brott. Behov av lagstiftning finns således.

### *Sammanfattning*

Sammantaget innebär det sagda, givet att kraven på kriminalisering av de enskilda brott som det hänvisas till i bestämmelserna om finansiering av terrorism uppfylls, att svensk rätt uppfyller tilläggsprotokollets och direktivets krav på kriminalisering av finansiering av terroristbrott (direktivets artikel 3) och terrorismresor (tilläggsprotokollets artikel 5 och direktivets artikel 9). Behov av lagstiftning finns således inte i dessa delar.

Däremot görs bedömningen att svensk rätt inte uppfyller direktivets krav på kriminalisering av

- finansiering av brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4), offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5), rekrytering för terrorismsyften (artikel 6), tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7), mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8) och organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10).
- finansiering av medverkan till samtliga ovan angivna gärningar (artiklarna 3–10).
- försök till finansiering av samtliga gärningar (artiklarna 3–10) och medverkan till dem, med undantag för försök till finansiering av terroristbrott.

Behov av lagstiftning finns därför i dessa delar.

### 7.3.10 Andra brott med anknytning till terroristverksamhet

**Bedömning:** De gärningar som enligt direktivets bestämmelse ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet är till stor del, men inte fullt ut, reglerade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

#### Skälen för bedömningen

Enligt terrorismdirektivets artikel 12 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:

- a) Grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.
- b) Utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.
- c) Upprättande eller användning av falska administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 3.1 a–i, 4 b och 9.

Bestämmelsen innehåller således en uppräkningslista av vissa gärningar som anses vara särskilt frekventa i samband med utförandet av terroristbrott och som därför enligt direktivet ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Direktivet ställer inte något krav på straffskalan för gärningarna, förutom att påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande samt kunna medföra överlämnande eller utlämning (artikel 15.1).

Direktivets bestämmelse motsvaras till stor del av artikel 3 a i terrorismrambeslutet och artikel 3.2 d i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. Bestämmelsens struktur är oförändrad, men den har däremot ändrats i sak i några avseenden. Artikel 12 c som hänvisar till upprättande av falska administrativa dokument i visst syfte har utvidgats till att även omfatta *användning av sådana dokument* i samma syfte. Härutöver har syftesangivelsen utvidgats och omfattar även angivna gärningar i syfte att begå brott enligt direktivets artikel 9 (terrorismresor).

Som följer av artikel 14 innehåller direktivet även krav på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till aktuella brott med

anknytning till terroristverksamhet. Sådana krav återfinns sedan tidigare i artikel 4.1 i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. Kraven är således inte nya, med undantag från de delar där bestämmelsen har utvidgats på angivet sätt.

Brott med anknytning till terroristverksamhet förutsätter enligt direktivet inte att ett terroristbrott faktiskt har begåtts, se artikel 13. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 3.3 i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. Vidare förutsätts det inte en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet, se artikel 13. Artikel 13 behandlas närmare i avsnitt 7.3.11.

Terrorismrambeslutets bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom straffskärpningsbestämmelsen i 5 § terroristbrottslagen.<sup>118</sup> I samband med genomförandet konstaterades att gärningarna som åsyftas i terrorismrambeslutet redan var kriminaliserade enligt svensk rätt och torde motsvaras av stöld och grov stöld, 8 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken, rån och grovt rån, 8 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken, utpressning, 9 kap. 4 § brottsbalken, samt urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning, 14 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken. Av 5 § terroristbrottslagen följer således att om någon begår ett brott som nu nämnts eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott ska detta, om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § eller medverkan till sådana brott, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.<sup>119</sup>

I vissa fall kan en gärning enligt denna paragraf även uppfylla rekvisiten för medverkan till terroristbrott eller om sådant brott inte fullbordas, förberedelse till terroristbrott. Om så är fallet döms normalt också för sådant brott i brottskonkurrens.<sup>120</sup> Det straffvärde som ligger i främjandet bör därvid beaktas vid värderingen av terroristbrottet. Straffskärpningsregeln blir därmed inte tillämplig. För att klargöra detta anges uttryckligen att bestämmelsen endast är tillämplig om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § eller medverkan till sådana brott.

---

<sup>118</sup> Prop. 2002/03:38 s. 67 f.

<sup>119</sup> Prop. 2002/03:38 s. 92.

<sup>120</sup> Prop. 2002/03:38 s. 68 och 93.

Uttrycket ”uppsåt att främja” har samma betydelse i 5 § terroristbrottslagen som det har i bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken.<sup>121</sup> Eventuellt uppsåt att främja terroristbrott har tidigare ansetts tillräckligt. Numera tillämpas däremot det s.k. likgiltighetsuppsåtet. Det behövs inte vara fråga om ett visst bestämt terroristbrott, utan det räcker med uppsåt att terroristbrott förr eller senare ska komma till utförande.

Att avsikten att främja terroristbrott ska beaktas som en försvårande omständighet utesluter inte att det kan finnas andra omständigheter som i det enskilda fallet kan tillmätas lika stor eller större betydelse. Samtliga omständigheter vid brottet ska, på sedvanligt sätt, beaktas vid straffvärdebedömningen.

Direktivets bestämmelse i artikel 12 om andra brott med anknytning till terroristverksamhet motsvarar till stora delar, men inte fullt ut, terrorismrambeslutets (i dess lydelse efter 2008 års ändring) bestämmelser härom i sak. I de delar där bestämmelsen motsvarar rambeslutets bestämmelser saknas det skäl att frångå bedömningen att de bestämmelserna är genomförda i svensk rätt. Bedömningen görs även att regleringen ”med uppsåt att främja terroristbrott” i 5 § terroristbrottslagen omfattar gärningar i syfte att begå brott enligt direktivets artikel 4 b, dvs. delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet (jfr rambeslutets artikel 2.2 b). Att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet är, som angetts bl.a. i avsnitt 7.3.2, i svensk rätt reglerad som försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott. En person som begår en sådan gärning som räknas upp i artikel 12 i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet får således bedömas ha uppsåt till att terroristbrott förr eller senare ska komma till utförande. Även sådana gärningar bedöms således omfattas av 5 § terroristbrottslagen.

Däremot görs bedömningen att behov av lagstiftning finns i de delar som är nya i förhållande till terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. Behov av lagstiftning finns således för att även *användning av* falska administrativa dokument i visst syfte ska

<sup>121</sup> Prop. 2002/03:38 s. 93.

betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet och för att syftet med att upprättande eller användning av falska administrativa dokument även ska omfatta att begå brott enligt direktivets artikel 9 (terrorismresor).

Direktivets krav på kriminalisering av medhjälp och anstiftan till de brott som är aktuella här behandlas i avsnitt 7.3.12. Som framgår där uppfyller svensk rätt dessa krav, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelser om de självständiga brottsbeskrivningarna uppfylls.

Svensk rätt uppfyller även direktivets krav på försök till brott, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelser om de självständiga brottsbeskrivningarna uppfylls.

Sammantaget innebär det sagda att de gärningar som enligt direktivets bestämmelser ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet till stor del, men inte fullt ut, är reglerade i svensk rätt. Behov av lagstiftning finns således.

### 7.3.11 Ett terroristbrott behöver inte ha begåtts/anknytning till terroristbrott

**Bedömning:** Tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om att ett terroristbrott inte behöver ha begåtts för att vissa gärningar ska vara straffbara och om anknytning till terroristbrott medför inget behov av lagstiftning, givet att kriminaliseringskraven i de bestämmelser till vilka de hänvisar uppfylls.

#### Skälen för bedömningen

Som redovisats ovan ska, enligt artikel 9 i tilläggsprotokollet, alla bestämmelser i terrorismkonventionen<sup>122</sup>, däribland dess artikel 8, tillämpas på motsvarande sätt när det gäller bestämmelserna i tilläggsprotokollet. Enligt artikel 8 i terrorismkonventionen behöver, för att en gärning ska utgöra brott enligt artiklarna 5–7 i konventionen, ett terroristbrott inte ha begåtts. Motsvarande ska alltså gälla brott

---

<sup>122</sup> I förhållandet mellan parterna och med undantag av konventionens bestämmelse om osjälvständiga brottsformer i artikel 9.

enligt artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet (deltagande i en sammanlutning eller grupp för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften, utlandsresor för terrorismsyften, finansiering av utlandsresor för terrorismsyften och organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften).

Som också redovisats finns i artikel 13 i direktivet en allmän bestämmelse om anknytning till terroristbrott. Enligt artikeln ska det, för att en gärning som avses i artikel 4 eller i avdelning III i direktivet ska vara straffbar, inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts. Det ska inte heller, vad gäller de brott som avses i artiklarna 5–10 och 12, vara nödvändigt att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet. Artikelns första led har således sin motsvarighet i terrorismkonventionen och även i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring, såvitt avser flertalet av de gärningar som omfattas av de instrumenten. Artikelns andra led är däremot nytt.

Enligt det första ledet i artikel 13 ska det alltså *inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts* för att en gärning som avses i följande artiklar ska vara straffbar:

- Brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4)
- Offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5)
- Rekrytering för terrorismsyften (artikel 6)
- Tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7)
- Mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8)
- Resor för terrorismsyften (artikel 9)
- Organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10)
- Finansiering av terrorism (artikel 11)
- Andra brott med anknytning till terroristverksamhet (artikel 12)

Detta första led motsvaras alltså, såvitt avser flertalet av de gärningar som omfattas av terrorismrambeslutet, av artikel 3.2 och 3.3 i rambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. Enligt artikel 3.3 be-

höver ett terroristbrott inte ha begåtts för att en gärning enligt artikel 3.2<sup>123</sup> ska vara straffbar. Motsvarande bestämmelse finns, som framgått, i artikel 8 i terrorismkonventionen enligt vilken ett terroristbrott inte behöver ha begåtts för att en gärning ska utgöra brott enligt artiklarna 5–7<sup>124</sup> i konventionen och nu även artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet.

Artikel 8 i konventionen och det första ledet i artikel 13 i direktivet innebär alltså att kriminaliseringen av de gärningar som avses i tilläggsprotokollet och i artiklarna 4 och 5–12 i direktivet inte ska förutsätta att ett terroristbrott kommit till stånd. Här klargörs, vilket nog kan anses följa redan av instrumentens artiklar, att något terroristbrott rent faktiskt inte behöver ha begåtts för att ansvar ska kunna aktualiseras enligt instrumenten.

När det gäller bestämmelserna om offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terrorismsyften, tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften och andra brott med anknytning till terroristverksamhet (artiklarna 5–7 och 12 i direktivet) motsvaras de i huvudsak, som framgått i avsnitten 7.3.3–7.3.5 och 7.3.10 ovan, av bestämmelser i terrorismrambeslutet och terrorismkonventionen. De bestämmelser som genomför artiklarna i rambeslut och konvention<sup>125</sup> har bedömts förenliga med artikel 3.3 respektive 8 i de instrumenten. Motsvarande bedömning kan göras här. De brott som avses i artiklarna 5–7 och 12 i direktivet tar, liksom brotten i artiklarna 3–6 i tilläggsprotokollet och de nytillkomna brotten i direktivets avdelning III (mottagande av utbildning för terrorismsyften, resor för terrorismsyften, organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften och finansiering av terrorism [artiklarna 8–11]), således sikte på vad som skulle kunna karaktäriseras som förfäلتgärningar, dvs. gärningar som i tiden ligger före den tidpunkt vid vilken ett fullbordat terroristbrott föreligger, och förutsätter inte – såsom t.ex. medverkansansvar enligt svensk rätt – att huvudbrottet i någon form kommer till utförande. Detsamma måste då gälla för

---

<sup>123</sup> Dvs. offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terrorismsyften, utbildning för terrorismsyften, grov stöld eller utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 och upprättande av förfäلتskade administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 1.1 a–h och 2.2 b. Brottsom begås av en terroristgrupp (artikel 2) omfattas således inte av bestämmelsen.

<sup>124</sup> Dvs. offentlig uppmaning att begå terroristbrott, rekrytering till terrorism och utbildning för terrorism.

<sup>125</sup> 3–5 §§ rekryteringslagen och 5 § terroristbrottslagen.



brotten i de bestämmelser som antingen anses eller föreslås genomföra tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser. Som har framgått och kommer att framgå i kapitel 8 förutsätter brott enligt dessa bestämmelser<sup>126</sup> inte att ett terroristbrott faktiskt har begåtts, tvärtom är det av bestämmelsernas utformning tydligt att det för straffbarhet inte krävs att så har skett. Sammantaget innebär det sagda att de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra artiklarna 3–6 i tilläggsprotokollet och artiklarna 5–12 i direktivet är förenliga med artikel 8 och det första ledet i artikel 13.

Som framgått i avsnitt 7.3.2 ovan finns när det gäller artikel 2 i tilläggsprotokollet och artikel 4 i direktivet (deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften/brott med anknytning till en terroristgrupp), eftersom bestämmelserna i 23 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken är tillämpliga i förhållande till 2, 3 och 4 §§ terroristbrottslagen, inte något behov av en särskild reglering för att uppfylla instrumentens kriminaliseringskrav i de delarna. Den gärning som kriminaliseringskravet tar sikte på här är alltså i svensk rätt reglerad som försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott. Försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott är förfäلتsgärningar som ligger i tiden före den tidpunkt vid vilken ett fullbordat terroristbrott föreligger. Den regleringen är således förenlig med artikel 8 och det första ledet i artikel 13.

När det gäller medverkan till terroristbrott förutsätter förvisso medverkansansvaret enligt svensk rätt att huvudbrottet i någon form kommer till utförande. I 23 kap. 4 § brottsbalken förutsätts således att en *straffbelagd gärning* utförts. Att gärningsmannen inte kan straffas, t.ex. på grund av bristande uppsåt eller på grund av minderårighet, utesluter inte ansvar för någon annan medverkande. Det är således tillräckligt att det beskrivna brottet rent objektivt sett har blivit förverkligat. Med att brott fullbordats jämföras att det i enlighet med reglerna i 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken kommit till stånd

---

<sup>126</sup> Se när det gäller de nyttillkomna brotten bl.a. förslagen till 5 a och 5 b §§ rekryteringslagen (tillsammans med 23 kap. 4 § brottsbalken) samt 3 och 3 a §§ finansieringslagen. När det gäller resor till Sverige anses kriminaliseringskravet i artikel 9.2 b i direktivet uppfyllt genom möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om förberedelse och stämpling till terroristbrott (se 4 § terroristbrottslagen och 23 kap. 2 § brottsbalken). Förberedelse och stämpling till terroristbrott är förfäلتsgärningar som i tiden ligger före den tidpunkt vid vilken ett fullbordat terroristbrott föreligger. Den regleringen är således förenlig med det första ledet i artikel 13.

ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling.<sup>127</sup> Mot den bakgrunden får även denna reglering anses förenlig med artikel 8 och det första ledet i artikel 13.

Enligt det andra ledet i artikel 13 ska det *inte heller vara nödvändigt att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i direktivet* vad gäller de brott som avses i artiklarna 5–10 och 12 i direktivet, dvs. offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5), rekrytering för terrorismsyften (artikel 6), tillhandahållande och mottagande av utbildning för terrorismsyften (artiklarna 7 och 8), resor för terrorismsyften och organiserande eller annat underlättande av sådana resor (artiklarna 9 och 10) samt andra brott med anknytning till terroristverksamhet (artikel 12). Brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4) och finansiering av terrorism (artikel 11) omfattas således inte av detta led i artikeln.

För att någon ska kunna straffas för de brott som avses i artiklarna 5–10 och 12 ska det alltså inte krävas att man kan fastställa en koppling (”establish a link”) till något annat specifikt brott (”specific offence”) som anges i direktivet. Det framgår inte närmare i direktivet vad som avses med detta. I förklaringen till motsvarande artikel i det ursprungliga direktivförslaget anges dock beträffande innebörden av rekvisitet ”fastställa en koppling” att det för att kriminalisera rekrytering för terrorismsyften t.ex. inte är nödvändigt att någon har försökt förmå personen att begå ett specifikt terroristbrott eller att den person som tillhandahåller utbildning för terrorismsyften instruerar en person i hur ett specifikt terroristbrott ska begås.<sup>128</sup> Rekvisitet synes således ta sikte på de led i bestämmelserna om rekrytering för terrorismsyften (artikel 6) och tillhandahållande respektive mottagande av utbildning för terrorismsyften (artiklarna 7 och 8) som avser de brott som den som rekryteras eller utbildas kan komma att begå. På motsvarande sätt bör det när det gäller bestämmelsen om offentlig uppmaning (artikel 5) ta sikte på de brott som till följd av uppmaningen kan komma att begås och, när det

<sup>127</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 januari 2017, Zeteo), kommentaren till 23 kap. 4 §.

<sup>128</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, s. 19. Se artikel 15 som i denna del anger att det, vad gäller de brott som avses i artikel 4 och avdelning III, inte heller ska vara nödvändigt att fastställa en koppling till ett specifikt terroristbrott eller, vad gäller de brott som avses i artiklarna 9–11, till ”specifika brott med anknytning till terroristverksamhet”.

gäller bestämmelsen om resor för terrorismsyften (artikel 9.1 och 9.2 a), inte på resan som sådan utan på de brott som resenären har för avsikt att begå. I svensk rätt är det exempelvis, enligt 4 § rekryteringslagen, tillräckligt för straffansvar att en person sökt förmå någon annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 § samma lag. Personen behöver alltså inte ha sökt förmå den andre att begå eller medverka till ett specifikt eller konkret terroristbrott eller annat brott som anges i 2 §. På samma sätt är det, när det gäller resebrottet i 5 b § rekryteringslagen, tillräckligt för straffansvar att den som reser eller påbörjar en resa gör det i avsikt att t.ex. begå särskilt allvarlig brottslighet. Detsamma gäller brotten i 3, 5 och 5 a §§ rekryteringslagen. Det förutsätts således inte att det kan fastställas en koppling till något annat specifikt eller konkret brott som anges i direktivet. Sammantaget innebär det sagda att de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra artiklarna 5–8 samt 9.1 och 9.2 a är förenliga med det andra ledet i artikel 13.

När det gäller resor för terrorismsyften i artikel 9 anses i avsnitt 8.2.5, såvitt avser resor till Sverige, kriminaliseringskravet i artikel 9.2 b uppfyllt genom möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om förberedelse och stämpling till terroristbrott (se 4 § terroristbrottslagen och 23 kap. 2 § brottsbalken). Direktivets krav på kriminalisering avser i denna del förberedande gärningar ("preparatory acts") som vidtas av en person som reser in i Sverige med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås. Man har från unionens sida avsiktligt valt att inte närmare beskriva vad som avses med detta för att på så sätt möjliggöra för medlemsstaterna att använda de förstadiébrott som finns i nationell rätt. I direktivets skäl 12 anges dock planering eller stämpling ("planning or conspiracy") som exempel på förberedande gärningar i artikelns mening. Underpunkten b i artikel 9 är alltså i denna del tydligt knuten till förfäلتsgärningar eller s.k. osjälvtändiga brott där det förutsätts en koppling till huvudbrottet, dvs. terroristbrottet. Rekvisitetet "fastställa en koppling" måste alltså här ta sikte på något annat än terroristbrottet och även denna reglering får, mot den bakgrunden, anses förenlig med det andra ledet i artikel 13.

När det gäller organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10) har i avsnitt 7.3.8 gjorts bedömningen att de gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets (och tilläggs-

protokollets) bestämmelser är kriminaliserade genom möjligheterna att tillämpa medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken i förhållande till kriminaliseringen av terrorismresor, givet att den kriminaliseringen uppfyller instrumentens kriminaliseringskrav och att det därför inte behövs någon särskild reglering i den delen. I samma avsnitt har gjorts bedömningen att en sådan medverkanslösning är förenlig med artikel 13.

Slutligen ska det inte heller när det gäller andra brott med anknytning till terroristverksamhet (artikel 12) vara nödvändigt att fastställa en koppling till något annat brott som anges i direktivet. Som framgått i avsnitt 7.3.10 är artikeln i stora delar genomförd i svensk rätt genom straffskärpningsbestämmelsen i 5 § terroristbrottslagen. Enligt den bestämmelsen ska, om någon begår brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 4 § eller 14 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken<sup>129</sup> eller försök till sådana brott med uppsåt att främja terroristbrott detta (om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § terroristbrottslagen eller medverkan till sådana brott) beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet. Uttrycket *uppsåt att främja* har enligt förarbetena till bestämmelsen samma betydelse som i bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken. Eventuellt uppsåt att främja terroristbrott är således tillräckligt och det behöver inte vara fråga om ett visst bestämt terroristbrott, utan det räcker med uppsåt att terroristbrott för eller senare ska komma till utförande.<sup>130</sup> Rekvisitet ”fastställa en koppling” i artikel 13 måste, på motsvarande sätt som när det gäller artiklarna 5–10, ta sikte på detta led i bestämmelsen om andra brott med anknytning till terroristverksamhet (och inte på det led som avser grov stöld osv.). Svensk rätt förutsätter när det gäller det ledet alltså inte att det kan fastställas en koppling till ett specifikt eller konkret terroristbrott. Även denna reglering får således anses vara förenlig med det andra ledet i artikel 13.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Stöld och grov stöld, rån och grovt rån, utpressning samt urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning.

<sup>130</sup> Prop. 2002/03:38 s. 93.

<sup>131</sup> I avsnitt 8.2.7 nedan föreslås att 5 § terroristbrottslagen utvidgas till att omfatta även främjande av brott som avses i 5 b § rekryteringslagen, dvs. en terrorismresa. ”Uppsåt att främja” har samma betydelse i detta avseende varför det inte behöver vara fråga om ett visst bestämt resebrott, utan det räcker med uppsåt att sådant brott förr eller senare ska komma till utförande. Det förutsätts således inte att det kan fastställas en koppling till ett specifikt resebrott varför även den föreslagna regleringen är förenlig med det andra ledet i artikel 13.

Sammantaget innebär det sagda att tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om att ett terroristbrott inte behöver ha begåtts och om anknytning till terroristbrott inte medför något behov av lagstiftning, givet att kriminaliseringskraven i de bestämmelser till vilka de hänvisar uppfylls.

### 7.3.12 Medhjälp, anstiftan och försök

**Bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt direktivets bestämmelser om medhjälp och anstiftan är kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelser om de självständiga brottsbeskrivningarna uppfylls. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda i dessa delar.

De gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om försök är inte i alla delar kriminaliserade i svensk rätt. Det behövs därför lagstiftning för att bestämmelserna fullt ut ska vara genomförda.

### Skälen för bedömningen

Av artikel 14 i direktivet följer ett krav på att medlemsstaterna kriminaliserar medhjälp, anstiftan och försök till vissa i bestämmelsen angivna brott. Vidare följer av artikel 4.3 i tilläggsprotokollet ett krav på kriminalisering av försök till utlandsresor för terrorismsyften. Nedan följer en redogörelse för innebörden av dessa krav först vad gäller kriminalisering av medhjälp och anstiftan och därefter vad gäller försök.

#### *Medhjälp och anstiftan*

Kravet på kriminalisering av medhjälp regleras i direktivets artikel 14.1. Av bestämmelsen följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att medhjälp till terroristbrott (artikel 3), brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4), offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5), rekrytering för terrorismsyften (artikel 6), tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (arti-

kel 7), mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8), finansiering av terrorism (artikel 11) och vissa andra brott med anknytning till terroristverksamhet (artikel 12) utgör en straffbar gärning.

Kravet på kriminalisering av anstiftan regleras i artikel 14.2. Av bestämmelsen följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att anstiftan till något brott som avses i artiklarna 3–12 i direktivet utgör en straffbar gärning. Kravet på kriminalisering avser således samtliga brott i direktivet förutom de osjälvtändiga brott som regleras i artikeln. Förutom de brott som omfattas av kriminaliseringskravet på medhjälp, se ovan, omfattas alltså även resor för terrorismsyften (artikel 9) och organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10).

Kriminaliseringskraven som rör medhjälp och anstiftan motsvarar i huvudsak vad som följer av artikel 4 i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring, bortsett från vilka brott som avses.

I svensk rätt omfattas anstiftan och medhjälp av bestämmelsen om medverkan i 23 kap. 4 § brottsbalken. Medverkansansvaret i den bestämmelsen omfattar alla gärningar som är straffbara enligt brottsbalken och i annan lag eller författning straffbelagd gärning, för vilken fängelse är föreskrivet. Medverkansansvaret innebär att ansvar som är föreskrivet för viss gärning ska ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat denna med råd eller dåd. Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det. Ansvaret kan aktualiseras både i samband med fullbordade brott och vid osjälvtändiga brottsformer, exempelvis försök. Medverkansansvaret ska dock inte tillämpas om något annat följer av vad för särskilda fall är föreskrivet, se exempelvis tryckfrihetsansvaret i 8 kap. TF och det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret i 6 kap. YGL.

För befintliga straffbestämmelser som motsvarar de brott som omfattas av direktivets kriminaliseringskrav för medhjälp och anstiftan ingår fängelse i straffskalan, se avsnitt 7.3.1–7.3.10. Detta innebär att den generella bestämmelsen om medverkansansvaret i 23 kap. 4 § brottsbalken är tillämplig.

För flera straffbestämmelser i direktivet finns emellertid behov av lagstiftning för att genomföra tilläggsprotokollets och/eller direktivets kriminaliseringskrav, se avsnitten 7.3.1–7.3.9. I vissa fall finns behov av mer omfattande lagändringar, men i andra fall avses endast att andra straffbestämmelser som straffbestämmelsen hänvisar till

behöver ändras så att direktivets kriminaliseringskrav uppfylls. Exempelvis har behov av lagstiftning konstaterats för att direktivets krav på kriminalisering av terroristbrott (artikel 3) ska uppfyllas. Detta lagändringsbehov får återverkningar på alla andra straffbestämmelser, eftersom de på olika sätt är kopplade till den bestämmelsen. Givet att svensk rätt uppfyller direktivets krav på kriminalisering av de enskilda straffbestämmelserna i direktivet finns mot denna bakgrund inte något behov av lagstiftning för direktivets bestämmelser om anstiftan och medhjälp. Straffet för samtliga gärningar är fängelse. Detta innebär att den generella bestämmelsen om medverkansansvar i 23 kap. 4 § brottsbalken blir tillämplig även på dessa gärningar. Tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser blir därigenom, genom denna koppling, uppfyllda i denna del utan lagstiftning.

### *Försök*

I artikel 14.3 i direktivet finns, som ovan nämnts, ett krav på att medlemsstaterna kriminaliserar försök till vissa i bestämmelsen angivna brott. Medlemsstaterna ska således vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att försök att begå terroristbrott (artikel 3), rekrytering för terrorismsyften (artikel 6), tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7), terrorismresor i vissa fall (artikel 9.1 och 9.2 a), finansiering av terrorism (artikel 11) och vissa andra brott med anknytning till terroristverksamhet (artikel 12) utgör en straffbar gärning. Från kravet undantas dock bestämmelserna om innehav av vissa typer av vapen enligt artikel 3.1 f och hot om att begå de i artikel 3 uppräknade terroristbrotten enligt artikel 3.1 j.

Direktivets krav på kriminalisering av försök motsvarar i stora delar vad som följer av artikel 4 i terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. När det gäller rekrytering för terrorismsyften (artikel 6) och tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7) går däremot direktivets försökskriminaliseringskrav längre, eftersom rambeslutet inte innehåller något sådant krav i dessa delar. Krav på kriminalisering av försök till rekrytering till terrorism och försök till utbildning för terrorism återfinns däremot i artikel 9 i terrorismkonventionen.

I sammanhanget bör även noteras att försök till att begå brott enligt direktivets artiklar 9.1 och 9.2 a (terrorismresor i vissa fall)

finns i både resolution 2178 (2014) och tilläggsprotokollet. Vidare bör noteras att för finansiering av terrorism (artikel 11 i direktivet), som grundar sig på finansieringskonventionen, återfinns krav på försökskriminalisering i vissa delar i konventionen (artikel 2.4).

Hur den svenska lagstiftningen förhåller sig till direktivets krav på försökskriminalisering har analyserats i samband med att kraven när det gäller fullbordade brott har behandlats. På samma sätt som angetts ovan i avsnittet om medhjälp och anstiftan förutsätts att den bakomliggande lagstiftningen uppfyller direktivets krav på kriminalisering för de olika enskilda straffbestämmelserna och att nödvändiga lagändringar görs i dessa delar. Härutöver får bedömas om behov av lagändring finns för att direktivets krav på kriminalisering av försök till brott ska vara uppfyllt.

Som framgår av avsnitten 7.3.4 och 7.3.5 uppfyller svensk rätt direktivets krav i denna del beträffande rekrytering för terrorismsyften (artikel 6) och tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7). När det gäller dessa gärningar är straffstadgandena härom i 4 och 5 §§ rekryteringslagen konstruerade så att det inte krävs att gärningsmannen når framgång med sitt uppsåt.<sup>132</sup> Detta ligger i att verbet ”söker” använts i bestämmelserna. I fråga om rekrytering omfattar straffansvaret också fall som är att rubricera som försök till rekrytering. Vad gäller utbildningsbrottet omfattas fall där utbildaren gjort vad som å dennes sida är tillräckligt för att förmedla instruktionerna, men där dessa av någon anledning ännu inte nått fram till någon mottagare. Straffansvaret för dessa gärningar omfattar således även situationer som enligt direktivet är att rubricera som försök till respektive gärning. Direktivets krav på försökskriminalisering är således uppfyllt genom att fullbordanspunkten har lagts tidigare än vad artiklarna kräver. Ett alternativ till denna ordning skulle kunna vara att konstruera aktuella straffstadganden på motsvarande sätt som i direktivet, dvs. att reglera kriminaliseringen av rekrytering och utbildning för sig och försökskriminaliseringen för dessa brott för sig. I sak skulle en sådan ordning dock inte medföra någon skillnad för det kriminaliserade området.

När det däremot gäller finansiering av terrorism (artikel 11), som behandlats i avsnitt 7.3.9, kan konstateras att direktivets krav på kriminalisering av försök endast i begränsad omfattning är uppfyllt.

---

<sup>132</sup> Prop. 2009/10:78 s. 48.



Finansieringslagen omfattar, såvitt är relevant här, endast försök till finansiering för att begå särskilt allvarlig brottslighet, medan kriminalisering av försöksbrott saknas för övriga straffbestämmelser som omfattas av direktivet. Behov av lagstiftning finns därför i denna del.

## 7.4 Påföljder för fysiska personer m.m.

**Bedömning:** De krav på påföljder för fysiska personer som uppställs i tilläggsprotokollet och direktivet är uppfyllda i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven i de bestämmelser till vilka instrumenten hänvisar uppfylls. Det behövs därför inte någon lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

Det behövs inte heller någon lagstiftning med anledning av direktivets (fakultativa) bestämmelse om förmildrande omständigheter.

### Skälen för bedömningen

#### *Påföljder för fysiska personer*

Bestämmelser om påföljder för fysiska personer finns i både tilläggsprotokollet (som hänvisar till terrorismkonventionens bestämmelser härom) och terrorismdirektivet.

Genom hänvisningen i tilläggsprotokollets artikel 9 är terrorismkonventionens bestämmelser i artikel 11 om påföljder för fysiska personer tillämpliga även i relation till de gärningar som ska kriminaliseras enligt protokollet, dvs. deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften, utlandsresor för terrorismsyften, finansiering av utlandsresor för terrorismsyften och organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terrorismsyften. Av artikel 11 i konventionen följer att varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att angivna brott ska vara straffbara med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder och att utländska domar – i den utsträckning detta är tillåtet enligt nationell rätt – får beaktas vid bestämmande av påföljd enligt nationell lagstiftning. Tilläggsprotokollets artikel 8 uppställer även ett krav på att varje part ska se till att införandet, genomföran-

det och tillämpningen av kriminaliseringen enligt protokollet ska ske med beaktande av bl.a. proportionalitetsprincipen.

Av artikel 15.1 i terrorismdirektivet följer att 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. Bestämmelsen innebär att samtliga handlingar som ska vara straffbara enligt direktivet (dvs. terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp, offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terrorismsyften, tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften, mottagande av utbildning för terrorismsyften, resor för terrorismsyften, organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften, finansiering av terrorism, andra brott med anknytning till terroristverksamhet samt medhjälp, anstiftan och försök till brott i vissa fall) ska vara belagda med frihetsstraff som är av sådant slag att överlämnande eller utlämning kan ske, dvs. att det för brottet är föreskrivet fängelse ett år eller mer.

Direktivet innehåller även vissa preciserade bestämmelser om påföljder för vissa angivna brott (artikel 15.2–4). Av bestämmelserna följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de terroristbrott som avses i artikel 3 och de brott som avses i artikel 14 (dvs. medhjälp, anstiftan och försök till brott) 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. Medlemsstaterna ska vidare vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brott som anges i artikel 4 (dvs. brott med anknytning till en terroristgrupp) beläggs med frihetsstraff, med ett maximistraff på minst femton år för det brott som avses i artikel 4 a (dvs. leda en terroristgrupp) och på minst åtta år för det brott som avses i artikel 4 b (dvs. delta i en terroristgrupps verksamhet i vissa fall). Om det terroristbrott som avses i artikel 3.1 j (dvs. hot om att begå vissa angivna gärningar) begås av en person som leder en terroristgrupp enligt artikel 4 a ska maximistraffet vara minst åtta år. Härutöver föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det är möjligt att vid påföljdsbestämningen, i enlighet med nationell rätt, beakta omständigheten att rekrytering för terrorismsyften eller till-

handahållande av utbildning för terrorismsyften (artiklarna 6 eller 7) riktats mot ett barn. Påföljderna bör, i enlighet med direktivets inledande skäl 18, återspegla allvaret i brotten i fråga. Enligt skäl 35 ska legalitets- och proportionalitetsprinciperna iakttas.

Direktivets bestämmelser motsvaras till stor del av artikel 5 i terrorismrambeslutet. Artikelhänvisningen i bestämmelsen har emellertid ändrats på så sätt att bestämmelsen omfattar samtliga kriminaliseringsåtaganden i direktivet. Rambeslutet förpliktigar medlemsstaterna att belägga terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp, andra brott med anknytning till terroristverksamhet samt medhjälp, anstiftan och försök till brott (dvs. rambeslutets artiklar 1–4) med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning. Påföljderna preciseras även för vissa angivna brott. Rambeslutets bestämmelser är tillämpliga även på brotten i 2008 års rambeslut. I direktivet anges de straffrättsliga påföljderna som sådana påföljder som kan medföra överlämnande eller utlämning, medan rambeslutet endast anger utlämning. Förändringen innebär inte någon skillnad i sak, utan är föranledd av att begreppet ”överlämnande” används i stället för ”utlämning” inom Norden och EU.<sup>133</sup> Däremot saknar direktivets artikel 15.4 som rör straffmätning för vissa angivna brott som riktats mot ett barn motsvarighet i rambeslutet.

Såväl konventionens som terrorismrambeslutets bestämmelser har bedömts vara genomförda i svensk rätt genom påföljdsbestämmelserna i 2–4 §§ terroristbrottslagen och rekryteringslagen.<sup>134</sup> Motsvarande bedömning görs här när det gäller tilläggsprotokollets och direktivets krav på motsvarande påföljdsbestämmelser. Även övriga påföljder som föreskrivs för kriminaliseringsåtagandena får anses uppfylla instrumentens krav i denna del. Straffet för terroristbrott och brott med anknytning till en terroristgrupp är enligt 2–4 §§ terroristbrottslagen fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt, är straffet fängelse, lägst två år och högst sex år. Straffet för övriga brott (dvs. offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terrorismsyften, tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften, mottagande av utbild-

<sup>133</sup> Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna och konventionen av den 15 december 2005 om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder).

<sup>134</sup> Prop. 2002/03:38 s. 50 och 63 och prop. 2009/10:78 s. 48 f.

ning för terrorismsyften, resor för terrorismsyften, organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften, finansiering av terrorism, andra brott med anknytning till terroristverksamhet samt medhjälp, anstiftan och försök till brott i vissa fall) är, eller föreslås vara, fängelse i högst två år och i vissa fall, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Samtliga brott bedöms således vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.

Brotten som avses i direktivet, inklusive de osjälvständiga brottsformerna, har straffskalor där minst ett års fängelse ingår. Samtliga påföljder kan därför medföra överlämnande eller utlämning. Bestämmelser om överlämnande eller utlämning finns för överlämnande till ett nordiskt land i lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, för överlämnande till ett EU-land (utom Danmark och Finland) i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och för utlämning till ett land utanför Norden och EU i lagen (1957:668) om utlämning för brott. Överlämnande enligt lagen om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder får beviljas för en gärning för vilken det enligt den utfärdande statens lagstiftning är föreskrivet en frihetsberövande påföljd eller för vilken det har dömts ut en sådan påföljd (2 kap. 2 §), medan överlämnande enligt lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder som huvudregel kräver att gärningen dels motsvarar brott enligt svensk lag, dels enligt den utfärdande statens lagstiftning kan medföra en frihetsberövande påföljd i ett år eller mer (2 kap. 2 §). Lagen om utlämning för brott anger som huvudregel motsvarande förutsättningar för utlämning, dvs. att gärningen motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är föreskrivet fängelse i ett år eller mer (4 §).

Vidare uppfyller bestämmelserna om terroristbrott och medverkan, försök, förberedelse och stämpling till sådant brott (som enligt avsnitt 7.3.2 bl.a. motsvarar direktivets bestämmelser om ledande av och deltagande i brott som begås av en terroristgrupp) enligt 2–4 §§ terroristbrottslagen och 23 kap. 4 § brottsbalken direktivets preciserade bestämmelser om påföljder för angivna brott (jfr artiklarna 15.2 och 15.3).

När det gäller direktivets bestämmelse om straffmätning för rekrytering och tillhandahållande av utbildning som riktats mot ett barn (artikel 15.4) görs bedömningen att svensk rätt genom bestämmel-

serna i 29 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken uppfyller kraven även i denna del. Genom dessa bestämmelser finns möjlighet att vid straffmätningen beakta om brott riktas mot ett barn.

Av 29 kap. 1 § brottsbalken följer att det vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det anges vidare att det särskilt ska beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

I 29 kap. 2 § brottsbalken regleras försvårande omständigheter. I bestämmelsen anges att det vid bedömningen av straffvärdet bl.a. ska beaktas om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig (punkten 3). Bestämmelsen tar bl.a. sikte på brott som förövats mot barn. Av 29 kap. 2 § brottsbalken följer vidare att det, vid bedömningen av straffvärdet, ska beaktas om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person (punkten 8). Med "barn" avses varje person under 18 år. Till närståendekretsen hör främst barnets mor eller far eller fosterföräldrar, men även samboförhållanden och exempelvis mor- och farföräldrar. Av uttrycket "ägnat att" följer att det är tillräckligt för en straffskärpning att brottet typiskt sett är sådant att barnets trygghet och tillit till t.ex. en förälder kan skadas, dvs. det behöver inte i det enskilda fallet bevisas att så verkligen har skett. I subjektivt hänseende krävs inte heller någon avsikt från gärningsmannens sida att skada barnets trygghet och tillit, utan det är tillräckligt att gärningsmannen har uppsåt beträffande de faktiska omständigheter som utgör underlag för domstolens värdering av frågan.<sup>135</sup>

Sammantaget medför alltså tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om påföljder för fysiska personer inget behov av lagstiftning, givet att kriminaliseringskraven i de bestämmelser till vilka instrumenten hänvisar uppfylls.

---

<sup>135</sup> Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. (prop. 2002/03:53) s. 111 f.

*Förmildrande omständigheter*

Direktivets artikel 16 behandlar förmildrande omständigheter. Av artikeln följer att medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de påföljder som anges i artikel 15, dvs. påföljder för fysiska personer, kan lindras om gärningsmannen

- a) tar avstånd från terroristverksamhet, och
- b) förser de administrativa eller rättsliga myndigheterna med information som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att i) förhindra eller mildra effekterna av brottet, ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen, iii) finna bevis, eller iv) förhindra ytterligare brott enligt artiklarna 3–12 och 14 (dvs. samtliga handlingar som ska vara straffbara enligt direktivet, inklusive medhjälp, anstiftan och försök till brott).

Bestämmelsen är fakultativ (jfr ordet *får*) och motsvarar i sak terrorismrambeslutets artikel 6, med den skillnaden att artikelhänvisningen i direktivet gäller samtliga kriminaliseringsåtaganden. Härutöver har artikelrubriken ändrats (i rambeslutet talas om särskilda omständigheter).

Vid genomförandet av terrorismrambeslutet vidtogs inte några lagstiftningsåtgärder med anledning av bestämmelsen.<sup>136</sup> Det kan ändå finnas skäl att redovisa vilka bestämmelser i svensk rätt som kan aktualiseras.

Bestämmelsen motsvaras till stora delar av 29 kap. 5 § brottsbalken, som innehåller en uppräkningslista av omständigheter som kan påverka straffmätningen i lindrande riktning (s.k. billighetsskäl). Enligt bestämmelsen ska rätten vid straffmätningen, utöver vad som följer av straffvärdet, i skälig omfattning ta hänsyn till vissa omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person eller handling efter brottet. Uppräkningen är uttömmande (jfr emellertid den avslutande punkten 9 som är allmänt hållen). Bestämmelsen är avsedd att tillämpas med försiktighet så att den inte medför risker för en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor vid straffmätningen.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Jfr prop. 2002/03:38.

<sup>137</sup> Regeringens proposition 1987/88:120 om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.) s. 90.

Som följer av punkten 4 kan bestämmelsen aktualiseras om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet (jfr ansvarsfrihetsregeln vid frivilligt tillbakaträdande från försök m.m. i 23 kap. 3 § brottsbalken).<sup>138</sup> Även om brottet har fullbordats bör den som söker förebygga eller gottgöra skadliga verkningar av brottet kunna få strafflindring. Gärningsmannen kan i detta hänseende handla på många olika sätt. Bestämmelsen ska främst tillämpas när gärningsmannens handlande skett på eget initiativ innan han vet om att han avslöjats. Uttrycket ”efter förmåga” tar inte enbart sikte på ekonomiska möjligheter utan kan avse även andra omständigheter som kan hänföras till gärningsmannens personliga situation.

Vidare följer det av punkten 5 att strafflindring kan aktualiseras om den tilltalade frivilligt angett sig eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. När det gäller att den tilltalade frivilligt angett sig är det själva angivelsen som är det väsentliga (jfr att någon underlättar polisens arbete sedan han väl blivit upptäckt eller erkänner sedan han väl är misstänkt).<sup>139</sup> I de fall den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet krävs att den tilltalades medverkan har varit av viss dignitet för att strafflindring ska komma i fråga.<sup>140</sup> Det sagda innebär att de uppgifter som lämnats ska ha lett till att utredningen i något väsentligt avseende påskyndats eller underlättats. Detta bör normalt innefatta att den tilltalade lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet eller lämnat andra uppgifter som är till gagn för utredningen. Ett erkännande är i sig varken en nödvändig eller tillräcklig förutsättning för strafflindring enligt bestämmelsen. Frågan om strafflindring ska avgöras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det är enbart medverkan i utredningen av det egna brottet som är relevant för bedömningen, regleringen innebär inte någon möjlighet att medge strafflindring för s.k. kronvittnen.

Vidare kan strafflindring enligt punkten 9 komma ifråga om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar. Omständigheter som avses här ska

---

<sup>138</sup> Prop. 1987/88:120 s. 90 f.

<sup>139</sup> Prop. 1987/88: 120 s. 92.

<sup>140</sup> Strafflindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet (prop. 2014/15:37) s. 38 f.

emellertid alltjämt vara hänförliga till gärningsmannens personliga situation eller ha inträffat efter brottet och de ska i princip vara likvärdiga med och lika tungt vägande som de omständigheter som nämns i övriga punkter i bestämmelsen.

Sammantaget görs bedömningen att det inte behövs någon särskild lagstiftning med anledning av direktivets (fakultativa) bestämmelse om förmildrande omständigheter.

## 7.5 Ansvar och sanktioner för juridiska personer

**Bedömning:** De krav på ansvar och sanktioner för juridiska personer som uppställs i tilläggsprotokollet och direktivet är uppfyllda i svensk rätt. Det behövs därför inte någon lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

### Skälen för bedömningen

Bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer finns i både tilläggsprotokollet (som hänvisar till terrorismkonventionens bestämmelser härom) och terrorismdirektivet.

Genom hänvisningen i tilläggsprotokollets artikel 9 är terrorismkonventionens bestämmelser om juridiska personers ansvar tillämpliga även i relation till de gärningar som ska kriminaliseras enligt protokollet. I konventionens artikel 10 uppställs krav på att varje part, i överensstämmelse med sina rättsliga principer, ska vidta de åtgärder som fordras för att juridiska personer ska kunna ställas till ansvar för medverkan i angivna brott och att juridiska personer, beroende på partens rättsordning, ska kunna lagföras straffrättsligt, civilrättsligt eller administrativt. Vidare anges att ansvarsskyldigheten inte ska inverka på det straffrättsliga ansvaret för de fysiska personer som har begått brotten. Av artikel 11.3 följer att varje part ska tillse att juridiska personer som fälls till ansvar enligt konventionens artikel 10 underkastas effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, innefattande ekonomiska påföljder.

Enligt direktivets artikel 17.1 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan hållas an-



svariga för brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 (dvs. för samtliga brott enligt direktivet) om de begås till deras förmån av en person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på följande faktorer: a) behörighet att företräda den juridiska personen, b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar eller c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Vidare ska medlemsstaterna, enligt artikel 17.2, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga om brister i övervakning eller kontroll som ska utföras av en person som angetts i första punkten har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av brotten i artiklarna 3–12 och 14. Juridiska personers ansvar ska inte utesluta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till något av de brott som anges i direktivet (artikel 17.3). Med ”juridisk person” avses, i enlighet med direktivets artikel 2, varje enhet som är en juridisk person enligt tillämplig rätt, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter och offentliga internationella organisationer.

Enligt artikel 18 i direktivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som hålls ansvarig enligt artikel 17 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, vilka ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och kan innefatta andra sanktioner, såsom

- a) frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten, och
- e) tillfälligt eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

Direktivets bestämmelser om ansvar och sanktioner mot juridiska personer motsvaras i sak av artiklarna 7 och 8 i terrorismrambeslutet, vilka är tillämpliga i relation till de kriminaliseringsåtaganden som följer av terrorismrambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring.

Direktivets bestämmelser omfattar emellertid samtliga kriminaliseringsåtaganden i det instrumentet. Det bör också noteras att direktivet, till skillnad från rambeslutet, i artikel 17.1 a, anger *behörighet* att företräda den juridiska personen (jfr *befogenhet*). Någon ändring i sak torde, trots skillnaderna i svensk begreppsbildning, inte åsyftas (jfr det engelska uttrycket ”a power of representation of the legal person” som förekommer i såväl rambeslutet som direktivet).

Vid genomförandet av terrorismrambeslutet konstaterades att bestämmelserna om ansvar och påföljder för juridiska personer utgör standardbestämmelser som återkommer i flera andra rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, varvid bedömningen gjordes att reglerna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken uppfyller rambeslutets krav i denna del.<sup>141</sup> Bedömningen har även godtagits av EU-kommissionen.<sup>142</sup>

Reglerna om företagsbot har härefter ändrats och genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006 har möjligheterna att ålägga företagsbot utvidgats.<sup>143</sup> Bl.a. har kravet på att brottsligheten ska ha inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars ha varit av allvarligt slag tagits bort. Vidare har gränsen för det högsta företagsbotsbeloppet höjts. Syftet med ändringarna var att effektivisera systemet med företagsbot och öka den praktiska användningen av sanktionen.

Rambeslutets bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer är tillämpliga även på brotten i 2008 års rambeslut. Även vid genomförandet av det rambeslutet bedömdes reglerna om företagsbot motsvara rambeslutets krav vad gäller ansvar och påföljder för juridiska personer.<sup>144</sup>

Företagsbot, som kompletterar det individuella straffansvaret och förverkandebestämmelserna, är utformad som en särskild rättsverkan av brott, dvs. en författningsreglerad följd av brott som varken är en brottspåföljd eller innebär en skyldighet att betala skadestånd.

De centrala bestämmelserna om företagsbot återfinns i 36 kap. 7–10 a §§ brottsbalken och gemensamma bestämmelser om förver-

---

<sup>141</sup> Prop. 2002/03:38 s. 73 f.

<sup>142</sup> Rapport från kommissionen enligt artikel 11 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (KOM[2007]681 slutlig och SEK[2007]1463).

<sup>143</sup> Företagsbot (prop. 2005/06:59).

<sup>144</sup> Prop. 2009/10:78 s. 33 f.

kande av egendom, företagsbot och annan särskild rättsverkan av brott återfinns i 36 kap. 11–17 §§ brottsbalken.

För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet ska således, på yrkande av allmän åklagare, näringsidkare åläggas företagsbot, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten, eller brottet har begåtts av en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på näringsidkarens vägnar, eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten (36 kap. 7 § brottsbalken). Vad nu sagts gäller inte, om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren. Uttrycket näringsidkare har samma innebörd som på andra håll i lagstiftningen.<sup>145</sup> Därmed avses således varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om denna är inriktad på vinst eller ej. Till de juridiska personer som bedriver näring hör i första hand sådana rättssubjekt som har bildats för ändamålet, exempelvis det stora flertalet aktiebolag samt ekonomiska föreningar och vissa stiftelser. Även statliga och kommunala bolag faller in under näringsidkarbegreppet. Detsamma gäller såväl statliga som kommunala affärsdrivande verk liksom andra statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som bedriver näringsverksamhet.

Företagsbot kan således endast aktualiseras om det har begåtts ett brott i utövningen av näringsverksamhet. Samtliga objektiva och subjektiva rekvisit i ett straffstadgande måste alltså vara uppfyllda. Det kan vara fråga om både brottsbalksbrott och brott mot specialstraffrätten, men brottet måste vara begånget i utövningen av näringsverksamhet. Det uppställs inte något krav på att gärningsmannen åtalas för brottet eller ens identifieras, men det måste stå klart att ett brott har blivit begånget.<sup>146</sup>

Exempel på att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten är bristande rutiner och kontroller till förebyggande av brott.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Företagsbot (prop. 1985/86:23) s. 62.

<sup>146</sup> Prop. 1985/86:23 s. 62 f.

<sup>147</sup> Prop. 2005/06:59 s. 60 f.

Reglerna om när företagsbot ska åläggas är obligatoriska. Åklagaren ska alltså föra talan om företagsbot om han eller hon bedömer att rekvisiten är uppfyllda.<sup>148</sup>

Bestämmelser som rör företagsbotens storlek finns i 36 kap. 8–10 §§ brottsbalken. Företagsbot ska fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor (36 kap. 8 §). När storleken av företagsbot bestäms ska, med beaktande av straffskalan för brottet, särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten (36 kap. 9 §). Skälig hänsyn ska också tas till om näringsidkaren tidigare ålagts att betala företagsbot. Företagsbot får sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 36 kap. 9 § brottsbalken, om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng, om näringsidkaren efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet, om näringsidkaren frivilligt angett brottet, eller om det annars finns särskilda skäl för jämkning (36 kap. 10 §). Om det är särskilt påkallat med hänsyn till något förhållande som nu angetts får företagsbot efterges. Om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt (36 kap. 10 a §).

Bedömningen görs att skäl saknas att frångå regeringens tidigare bedömning att reglerna om företagsbot uppfyller kraven enligt bestämmelserna om juridiska personers ansvar i rambeslutet. Motsvarande bedömning görs när det gäller bestämmelserna om effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för juridiska personer. Tilläggsprotokollets och direktivets krav bedöms därmed vara uppfyllda även i denna del.<sup>149</sup>

I sammanhanget bör emellertid uppmärksammas att svensk rätt även innehåller andra sanktioner än företagsbot som kan aktualiseras vid brott i utövningen av näringsverksamhet. Exempelvis kan för-

---

<sup>148</sup> Jfr prop. 1985/86:23 s. 65.

<sup>149</sup> Notera att det för närvarande pågår en översyn av lagstiftningen om företagsbot, se En översyn av lagstiftningen om företagsbot (SOU 2016:82) där förslag lämnas bl.a. om att grunderna för att bestämma företagsbotens storlek ändras, att företagsboten i vissa fall höjs samt att samordningen av påföljd och företagsbot bör ske när företagsboten bestäms. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

verkande, antingen sak- eller värdeförverkande, beslutas enligt bl.a. 36 kap. brottsbalken. Ett förverkandeyrkande kan riktas mot såväl fysiska som juridiska personer. Vanligtvis avser förverkande utbyte eller vinning av brott eller egendom som använts som hjälpmedel vid brott. Härutöver kan skadestånd i vissa fall aktualiseras, bl.a. principalansvar för arbetsgivare enligt 3 kap. 1 § enligt skadeståndslagen (1972:207), liksom näringsförbud enligt lag (2014:836) om näringsförbud. Genom beslut om näringsförbud meddelas en näringsidkare under viss tid begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet. Angivna sanktioner är emellertid inte obligatoriska på motsvarande sätt som gäller för företagsbot och deras tillämpningsområde är mer begränsat. Med hänvisning till att bedömningen gjorts att företagsbot uppfyller instrumentens bestämmelser om sanktioner för juridiska personer saknas anledning att behandla angivna sanktioner närmare.

Sammantaget innebär alltså tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer inget behov av lagstiftning, givet att kriminaliseringskraven i de bestämmelser till vilka instrumenten hänvisar uppfylls.

## 7.6 Domsrätt/behörighet och lagföring

**Bedömning:** Svensk rätt uppfyller i huvudsak kraven i tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om domsrätt/behörighet och lagföring. För att kraven fullt ut ska tillgodoses behövs emellertid lagstiftning.

Svensk domstols behörighet bör inte i något fall begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet. Domrättsreglerna i 9 § rekryteringslagen och 6 § finansieringslagen bör därför vara tillämpliga i förhållande till den nya reglering i lagarna som föreslås genomföra tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser. Detta kräver inga lagstiftningsåtgärder. I vissa avseenden behövs emellertid lagstiftning för att kravet på dubbel straffbarhet ska efterges.

## Skälen för bedömningen

### *Inledning*

Som redovisats ovan ska, enligt artikel 9 i tilläggsprotokollet, alla bestämmelser i terrorismkonventionen<sup>150</sup>, däribland dess bestämmelse om domsrätt i artikel 14, tillämpas på motsvarande sätt när det gäller bestämmelserna i tilläggsprotokollet. Som också redovisats finns i artikel 19 i direktivet en allmän bestämmelse om behörighet och lagföring.

Enligt artikel 14.1 i terrorismkonventionen ska således varje konventionsstat se till att den kan utöva domsrätt beträffande brott som har begåtts

- a) inom dess territorium,
- b) ombord på ett fartyg eller luftfartyg som förde dess flagg respektive var registrerat enligt dess lagstiftning, eller
- c) av en av dess medborgare.

Enligt artikel 14.3 är varje konventionsstat skyldig att utöva domsrätt i fall där den misstänkte befinner sig på statens territorium och staten inte utlämnar honom eller henne till en stat som utövar domsrätt på en grund som återfinns också i den anmodade statens lagstiftning. Härutöver anges i artikel 14.2, som är fakultativ, fem situationer då staterna får fastställa att de har domsrätt. Enligt artikel 14.4 utesluter konventionen inte straffrättslig domsrätt som utövas i enlighet med nationell lagstiftning och enligt artikel 14.5 ska konventionsstaterna i fall av kompetenskonflikter samråda för att avgöra var lagföring lämpligen bör ske.

Bestämmelser om domsrätt finns alltså i artikel 19 i direktivet. Den återges, för tydlighetens skull, i sin helhet här:

---

<sup>150</sup> I förhållandet mellan parterna och med undantag av konventionens bestämmelse om osjälvständiga brottsformer i artikel 9.

## Artikel 19

### Behörighet och lagföring

1. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 i följande fall:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium.
- b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för medlemsstatens flagg eller ett luftfartyg registrerat i medlemsstaten.
- c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i medlemsstaten.
- d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.
- e) Brottet har begåtts mot den berörda medlemsstatens institutioner eller befolkning eller mot en eller ett av unionens institutioner, organ eller byråer med säte i medlemsstaten.

Varje medlemsstat kan utvidga sin behörighet om brottet har begåtts inom en annan medlemsstats territorium.

2. Varje medlemsstat kan utvidga sin behörighet beträffande tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften enligt artikel 7, om gärningsmannen tillhandahåller utbildning till personer som är medborgare eller bosatta i medlemsstaten och punkt 1 i den här artikeln inte är tillämplig. Medlemsstaten ska informera kommissionen om detta.

3. När ett brott omfattas av fler än en medlemsstats behörighet och vilken som helst av dessa medlemsstater har möjlighet att lagföra på grundval av samma faktiska omständigheter, ska de berörda medlemsstaterna samarbeta för att besluta vilken av dem som ska lagföra gärningsmännen för att om möjligt centralisera förfarandena till en enda medlemsstat. I detta syfte kan medlemsstaterna anlita Eurojust för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet.

Hänsyn ska tas till följande faktorer:

- a) Medlemsstaten ska vara den på vars territorium brottet begicks.
- b) Medlemsstaten ska vara den i vilken gärningsmannen är medborgare eller bosatt.

- c) Medlemsstaten ska vara det land som offren kommer ifrån.
- d) Medlemsstaten ska vara den på vars territorium gärningsmannen påträffades.
4. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 i de fall den vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till ett tredjeland.
5. Varje medlemsstat ska säkerställa att dess behörighet omfattar fall där något av de brott som avses i artiklarna 4 och 14 helt eller delvis har begåtts inom dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad eller utövar sin brottsliga verksamhet.
6. Denna artikel ska inte utesluta utövande av den behörighet i straffrättsliga frågor som fastställts av en medlemsstat i enlighet med dess nationella rätt.

Artikeln motsvarar i huvudsak artikel 9 i 2002 års terrorismrambeslut (som är tillämplig även beträffande brotten i 2008 års rambeslut), se rambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring. Den andra punkten i artikel 19 är dock ny. Vidare omfattar artikelhänvisningen samtliga kriminaliseringsåtaganden i direktivet (artiklarna 3–12 och 14) vilket innebär att domsrätt måste föreligga beträffande fler brott/i fler situationer.<sup>151</sup> Slutligen har mindre ändringar gjorts i punkten 1 e och i den tredje punkten (som motsvaras av den andra punkten i rambeslutet).

Allmänna regler om svensk domstols behörighet finns i 2 kap. brottsbalken. Bestämmelserna är tillämpliga också på specialstraffrättsliga bestämmelser och således på regleringen i terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen. Svensk jurisdiktion eller domsrätt föreligger alltid när brottet är begånget i Sverige (1 §). Svensk domstols behörighet är vidsträckt även i fråga om brott som har begåtts utomlands och omfattar bl.a. brott som begåtts av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige och av

---

<sup>151</sup> Rambeslutet kräver domsrätt beträffande brott som anges i artiklarna 1–4 i rambeslutet efter 2008 års ändring, dvs. terroristbrott, brott som begås av en terroristgrupp, brott med anknytning till terroristverksamhet (offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering och utbildning för terroristisytten samt grov stöld, utpressning och upprättande av förfälskade administrativa dokument i syfte att begå terroristbrott eller delta i en terroristgrupps verksamhet) samt medhjälp, anstiftan och försök till vissa av brotten.



en annan utlänning som finns i Sverige om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader (2 § första stycket 1–3). Vissa begränsningar uppställs dock i denna behörighet, bl.a. krävs som huvudregel enligt 2 § andra stycket att gärningen inte ska vara fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten. Det innebär att det uppställs ett krav på s.k. dubbel straffbarhet. I 3 § kompletteras reglerna om brott som har begåtts utomlands med bestämmelser som utsträcker behörigheten beträffande vissa särskilt uppräknade brott. Svensk domstol har möjlighet att döma över dessa brott oavsett var de har begåtts och av vem (universell jurisdiktion eller oinskränkt domsrätt). Här uppställs alltså inget krav på dubbel straffbarhet. För brott som begås utomlands gäller enligt 5 § ett generellt krav på att regeringen, eller den myndighet som regeringen bemyndigat, ska meddela tillstånd att väcka åtal.

I samband med genomförandet av 2002 års rambeslut och införandet av terroristbrottslagen tillskapades en oinskränkt domsrätt för terroristbrott, försök till sådant brott och brott som begås med uppsåt att främja terroristbrott enligt 5 § terroristbrottslagen genom att dessa brott lades till i den sjätte punkten i 3 §.<sup>152</sup>

I rekryteringslagen (9 §) och finansieringslagen (6 §) har i stället, i samband med genomförandet terrorismkonventionen och 2008 års rambeslut samt finansieringskonventionen, införts särskilda doms-rättsregler som utformats enbart med syftet att uppfylla konventionernas och rambeslutets krav.<sup>153</sup> Detta har, enligt regeringen, fått som konsekvens att det finns skillnader mellan lagarna som inte verkar vara sakligt motiverade. Den utredare som har fått i uppdrag att göra en översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering (som bör samlas i ett regelverk) ska därför analysera och ta ställning

---

<sup>152</sup> Prop. 2002/03:38.

<sup>153</sup> Prop. 2001/02:149 och prop. 2009/10:78.

till behovet av förändringar även när det gäller reglerna om domsrätt. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.<sup>154</sup> Mot denna bakgrund görs här inledningsvis bedömningen att det nu finns skäl att söka finna en lösning som är förenlig med instrumentens krav men som, i avvaktan på den mer samlade översynen av domrättsregleringen, utgår från att domsrätten över de brott som avses i instrumenten även fortsättningsvis regleras i dels 2 kap. 3 § 6 brottsbalken, dels 9 § rekryteringslagen och 6 § finansieringslagen.

Av 9 § första stycket rekryteringslagen följer således att även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken ska det dömas för brott enligt lagen vid svensk domstol om brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Detsamma gäller om brottet har begåtts mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot ett organ som inrättats i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen eller Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och som har säte i Sverige. Första stycket gäller, enligt andra stycket, även om brottet i enlighet med 8 § rekryteringslagen ska bestraffas enligt brottsbalken eller terroristbrottslagen. Krav på dubbel straffbarhet uppställs alltså inte i dessa fall. En liknande domsrättsregel finns i 6 § finansieringslagen. Således ska en svensk medborgare eller en utlänning som befinner sig här i landet och som har begått brott enligt den lagen dömas vid svensk domstol även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § finansieringslagen ska bestraffas enligt brottsbalken eller terroristbrottslagen. Inte heller här uppställs krav på dubbel straffbarhet.

I det följande analyseras huruvida svensk rätt uppfyller instrumentens krav när det gäller domsrätt/behörighet och lagföring och om det i övrigt behövs lagstiftning i denna del.

---

<sup>154</sup> En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen (dir. 2017:14). Som exempel på skillnader anges i kommittédirektivet att domsrätten beträffande utlänningar för brott mot rekryteringslagen grundar sig på hemvist i Sverige medan motsvarande domsrätt för brott mot finansieringslagen grundar sig på om utlänningen befinner sig i Sverige. Vidare anges att bestämmelserna i 9 § andra stycket rekryteringslagen och 6 § första stycket finansieringslagen torde få till följd att något krav på dubbel straffbarhet inte kan uppställas beträffande sådana fall av förberedelse och stämpling till terroristbrott som också innefattar brott mot nämnda lagar medan ett sådant krav finns beträffande andra fall av förberedelse och stämpling till terroristbrott.

*Uppfyller svensk rätt tilläggsprotokollets och direktivets krav/behövs lagstiftning?*

### Brottet har begåtts helt eller delvis inom svenskt territorium

Av både tilläggsprotokollet och direktivet följer krav på svensk domsrätt över brott som avses i instrumenten och som har begåtts inom svenskt territorium (artikel 14.1 a och 19.1 a). Enligt direktivet ska även brott som begåtts delvis inom svenskt territorium omfattas av domsrätten. Rambeslutets motsvarande bestämmelse (artikel 9.1 a) är i denna del, bortsett från vilka brott som avses, likalydande med direktivets.

Som framgått föreligger, enligt 2 kap. 1 § brottsbalken, alltid svensk domsrätt när brottet är begånget i Sverige. Detsamma gäller om det är ovisst var ett brott förövats men det finns skäl att anta att det är begånget här. Enligt 4 § anses ett brott begånget där den brottsliga handlingen företogs, där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Så snart någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum i Sverige är handlingen i sin helhet att anse som begånget i Sverige.<sup>155</sup>

Terrorismkonventionens bestämmelse har, liksom rambeslutets motsvarande bestämmelse, såvitt avser brotten i de instrumenten, ansetts motsvaras av nämnda reglering i brottsbalken.<sup>156</sup> Samma bedömning görs här när det gäller de bestämmelser i direktivet som är oförändrade i förhållande till rambeslutet. 2 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken är tillämpliga också i förhållande till den reglering som anses eller föreslås genomföra tilläggsprotokollets bestämmelser och de bestämmelser som är nya i direktivet i förhållande till rambeslutet. Av det sagda följer att svensk rätt, givet att instrumentens kriminaliseringskrav uppfylls, fullt ut motsvarar de krav som följer av artiklarna 14.1 a och 19.1 a.

### Brottet har begåtts ombord på ett svenskt fartyg eller luftfartyg

Av både tilläggsprotokollet och direktivet följer också krav på svensk domsrätt över brott som avses i instrumenten och som har begåtts ombord på ett fartyg som för svensk flagg eller ett luftfartyg registrerat i Sverige (artikel 14.1 b och 19.1 b). Rambeslutets motsva-

<sup>155</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 januari 2017, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 4 §.

<sup>156</sup> Prop. 2002/03:38 s. 52. Jfr prop. 2009/10:78 s. 34.

rande bestämmelse (artikel 9.1 b) är i denna del, bortsett från vilka brott som avses, likalydande med direktivets.

Terrorismkonventionens bestämmelse har liksom rambeslutets motsvarande bestämmelse, såvitt avser brotten i de instrumenten, ansetts motsvaras av regleringen i 2 kap. 3 § 1 brottsbalken.<sup>157</sup> Enligt den bestämmelsen omfattar svensk domsrätt bl.a. brott som har förövats på ett svenskt fartyg eller luftfartyg. Svensk domstol har, som framgått, möjlighet att döma över brotten i 3 § oavsett var de har begåtts och av vem (oinskränkt domsrätt). Det uppställs alltså inget krav på dubbel straffbarhet. Samma bedömning som har gjorts tidigare görs här såvitt avser de bestämmelser i direktivet som är oförändrade i förhållande till rambeslutet. 2 kap. 3 § 1 är tillämplig också i förhållande till den reglering som anses eller föreslås genomföra tilläggsprotokollets bestämmelser och de bestämmelser som är nya i direktivet i förhållande till rambeslutet. Detta innebär att svensk rätt, givet att instrumentens kriminaliseringskrav uppfylls, fullt ut motsvarar de krav som följer av artiklarna 14.1 b och 19.1 b.

### Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i Sverige

Av tilläggsprotokollet följer ett krav på svensk domsrätt över brott som avses i protokollet och som har begåtts av svenska medborgare. Direktivet uppställer beträffande brotten i direktivet samma krav, och därtill även beträffande personer som är bosatta i Sverige, se punkten 1 c i respektive artikel. Rambeslutets motsvarande bestämmelse (artikel 9.1 c) är i denna del, bortsett från vilka brott som avses, likalydande med direktivets.

Detta har för svenska förhållanden sin motsvarighet i bestämmelsen i 2 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken som gäller domsrätt över brott som har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige.<sup>158</sup> Regleringen förutsätter som huvudregel enligt andra stycket att gärningen inte var fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet) eller, om den begåtts

---

<sup>157</sup> Prop. 2002/03:38 s. 52 och prop. 2009/10:78 s. 34.

<sup>158</sup> Innebörden av begreppet hemvist har alltså inte angetts i lagtexten. I stället överlämnas det åt rättstillämpningen att bestämma om en person ska anses ha hemvist i Sverige eller inte. Henvist kan anses föreligga endast om en bosättning har viss stadigvarande karaktär. Vid prövningen av om vistelsen i Sverige är av sådan stadigvarande art, bör avseende i första hand fästas vid vistelsens varaktighet, men också andra omständigheter har betydelse, särskilt vistelsens syfte. Se vidare Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 januari 2017, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 2 § första stycket 1.

inom ett område som inte tillhör någon stat, att svårare straff än böter kan följa på gärningen.<sup>159</sup> Någon motsvarande begränsning finns varken i tilläggsprotokollet eller i direktivet.

Vid genomförandet av terrorismkonventionen och 2008 års rambeslut angavs att någon motsvarande begränsning inte finns vare sig i konventionen eller rambeslutet. Detta förhållande bedömdes ställa krav på lagstiftning vilket ledde till införandet av den särskilda domsrättsregeln i 9 § rekryteringslagen.<sup>160</sup> Motsatt bedömning hade gjorts vid genomförandet av 2002 års rambeslut. Då gjordes alltså bedömningen att kravet i artikel 9.1 c kunde anses uppfyllt trots kravet på dubbel straffbarhet.<sup>161</sup> Av andra skäl genomfördes ändå, som framgått, lagstiftningsåtgärder som innebar att det för bl.a. terroristbrott inte uppställs ett krav på dubbel straffbarhet.

Enligt den särskilda domsrättsregeln i 9 § rekryteringslagen döms således, även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken, för brott enligt lagen vid svensk domstol om brottet har begåtts bl.a. av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Motsvarande bedömning när det gäller den begränsning som följer av kravet på dubbel straffbarhet gjordes vid genomförandet av finansieringskonventionen.<sup>162</sup> Även i finansieringslagen finns alltså, som framgått, en särskild domsrättsregel i 6 § enligt vilken en svensk medborgare eller en utlänning som befinner sig här i landet och som har begått brott enligt den lagen döms vid svensk domstol även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken. Denna bestämmelse tar alltså sikte inte på personer med hemvist i Sverige utan på personer som *befinner sig* här i landet, se mer om detta nedan.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> Enligt bestämmelsens fjärde stycke ska de inskränkningar av svensk domsrätt som anges i andra och tredje styckena (kravet på dubbel straffbarhet m.m. och ett krav på att inte utdöma en påföljd som är strängare än den strängaste möjliga enligt lagen på gärningsorten) inte gälla för vissa där särskilt angivna brott.

<sup>160</sup> Prop. 2009/10:78, bl.a. s. 34 f. och 50 f.

<sup>161</sup> Prop. 2002/03:38 s. 52

<sup>162</sup> Prop. 2001/02:149 s. 29 f.

<sup>163</sup> Jfr artikel 7.1 c och 7.4 i finansieringskonventionen som kräver domsrätt om brottet har begåtts av en medborgare i konventionsstaten och i fall då den misstänkte befinner sig inom statens territorium och staten inte utlämnar vederbörande till någon av de stater som har fastställt att de har domsrätt enligt artikel 7.1 eller 7.2. Bestämmelserna kan jämföras med artikel 14.1 c och 14.3 i terrorismkonventionen. Jfr även artikel 19.4 i direktivet. I sammanhanget kan nämnas att en bestämmelse som tog sikte på såväl personer med hemvist i Sverige som personer som befinner sig här föreslogs i den departementspromemoria som föregick propositionen till rekryteringslagen, se Ds 2009:17 s. 144 ff.

Vid genomförandet av tidigare instrument på terrorismområdet har det alltså gjorts olika bedömningar av hur avsaknaden av en reglering när det gäller kravet på dubbel straffbarhet ska förstås. Utvecklingen på senare tid, såväl inom EU som inom Europarådet<sup>164</sup>, ger dock numera stöd för bedömningen att avsaknaden av en reglering *inte* innebär att det måste göras undantag från kravet på dubbel straffbarhet. I stället tycks det vara så att, om det krävs att kravet på dubbel straffbarhet ska efterges, detta anges uttryckligen. Exempelvis anges i artikel 10.3 a i det s.k. människohandelsdirektivet (direktiv 2011/36/EU<sup>165</sup>) att medlemstaten i vissa fall ska säkerställa att dess behörighet inte är beroende av att gärningarna är straffbelagda på den plats där de begicks. Vid genomförandet av senare direktiv som saknar motsvarande reglering om att kravet på dubbel straffbarhet ska efterges har det ansetts att bestämmelser som motsvarar punkterna 1 c inte kräver undantag från kravet på dubbel straffbarhet.<sup>166</sup>

Mot denna bakgrund bör slutsatsen kunna dras att instrumenten inte kräver att kravet på dubbel straffbarhet efterges utan att det i stället står Sverige fritt att, utifrån svenska förhållanden, lösa domsrättsfrågan i denna del.

Instrumentens syfte och ändamål är att bekämpa och förebygga terrorism. Terrorism är till sin karaktär gränsöverskridande och det kan inte uteslutas att de gärningar som ska kriminaliseras begås i (tredje) länder där de inte är straffbara.<sup>167</sup> De brott som är nya – och som enligt såväl tilläggsprotokollet som direktivet utgör brott av mycket allvarlig art – bör så långt möjligt kunna lagföras i samma utstäckning som andra liknande brott. Det är mot denna bakgrund av stor vikt att svensk domstol är behörig att döma över samtliga brott och i alla situationer som omfattas av instrumenten, oavsett om gärningen är straffbar på gärningsorten. Svensk domstols behörighet bör därmed inte i något fall som avses i instrumenten begränsas

<sup>164</sup> Europarådet har tagit fram modellbestämmelser enligt vilka det uttryckligen ska anges om det krävs att kravet på dubbel straffbarhet ska efterges. Se Model provisions for Council of Europe criminal law conventions, European Committee on Crime Problems (CDPC), Council of Europe, Strasbourg, 30 June 2016, särskilt punkt 31 på s. 14 f.

<sup>165</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

<sup>166</sup> Se t.ex. genomförandet av EU:s direktiv om penningförfalskning (prop. 2015/16:83).

<sup>167</sup> Motsvarande bedömning gjordes i den senaste propositionen på terrorismområdet när det gäller frågan hur kravet på domsrätt över terrorismresor i resolution 2178 (2014) förhåller sig till kravet på dubbel straffbarhet, se prop. 2015/16:78 s. 57.

av ett krav på dubbel straffbarhet. Med denna utgångspunkt analyseras i det följande huruvida svensk rätt motsvarar instrumentens krav när det gäller de enskilda brotten/situationerna.

Kravet på domsrätt över brott begångna av svenska medborgare och personer som är bosatta här innebär alltså att sådan domsrätt måste finnas beträffande samtliga brott i instrumenten. Det bedöms också vara lämpligt att göra undantag från kravet på dubbel straffbarhet.

Som framgått följer av artiklarna 3, 4 och 12 i direktivet krav på kriminalisering av terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och andra brott med anknytning till terroristverksamhet. Av artikel 14 följer vidare krav på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till brott enligt artiklarna 3<sup>168</sup> och 12 samt medhjälp och anstiftan till brott enligt artikel 4. Artiklarna motsvaras i stora delar av artiklar i 2002 års rambeslut<sup>169</sup>. Även av tilläggsprotokollet följer ett krav på kriminalisering av deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften (artikel 2). Enligt instrumentens bestämmelser om domsrätt ska alltså svensk domstol vara behörig att döma för dessa brott om brottet har begåtts av en svensk medborgare och, när det gäller direktivet, av en person som är bosatt här. Som framgått bör svensk domstols behörighet inte begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet.

Som redovisats ovan är de gärningar som ska utgöra brott enligt artikel 3 i direktivet till stor del kriminaliserade som terroristbrott enligt 2 och 3 §§ terroristbrottslagen. De gärningar som ska betraktas som andra brott med anknytning till en terroristverksamhet enligt artikel 12 är också till stor del reglerade i svensk rätt genom straffskärpningsbestämmelsen i 5 § terroristbrottslagen. I kap. 8 föreslås att bestämmelserna i 3 och 5 §§ terroristbrottslagen utvidgas på visst sätt för att svensk rätt fullt ut ska motsvara direktivets krav. Som också redovisats är den gärning som kriminaliseringskraven i artikel 2 i tilläggsprotokollet och artikel 4 i direktivet tar sikte på i svensk rätt reglerad som försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott. När det gäller artikel 14 i direktivet har konstaterats att de gärningar som ska utgöra brott enligt bestämmelserna om med-

---

<sup>168</sup> När det gäller försök görs undantag för innehav enligt artikel 3.1 f och det brott som avses i 3.1 j.

<sup>169</sup> Artiklarna 1, 2 och 3 (1, 2 och del av 3 i rambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring).

hjälp och anstiftan är kriminaliserade i svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven i de bestämmelser till vilka den hänvisar uppfylls och att kriminaliseringskraven när det gäller försök till brott enligt artikel 3 och 12 är uppfyllda, givet att kraven i de bestämmelserna uppfylls.

I samband med genomförandet av 2002 års rambeslut infördes, som framgått, oinskränkt domsrätt enligt 2 kap. 3 § 6 brottsbalken, för dels terroristbrott och försök till terroristbrott, dels brott som avses i 5 § terroristbrottslagen, dvs. brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 4 § eller 14 kap. 1 och 3 §§ eller försök till sådana brott med uppsåt att främja terroristbrott. Bestämmelsen är alltså tillämplig även om brottet har begåtts utomlands och oavsett lagen på gärningsorten. Detta innebär att svenska domstolar, oberoende av lagen på gärningsorten, kan döma över dels terroristbrott eller försök till sådant brott, dels stöld osv. eller försök till sådana brott om de har begåtts med uppsåt att främja terroristbrott. Av det sagda följer att svensk rätt fullt ut motsvarar kraven på domsrätt beträffande brott som avses i artiklarna 3 och 12 och försök till sådana brott, givet att kriminaliseringskraven i artiklarna 3 och 12 uppfylls. Hit hör alltså bl.a. sådana brott begångna av svenska medborgare och personer som är bosatta här (artikel 19.1 c).

Den gärning som kriminaliseringskraven i artikel 2 i tilläggsprotokollet och artikel 4 i direktivet tar sikte på är alltså i svensk rätt reglerad som försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott. Kravet på domsrätt beträffande brott som avses i de artiklarna får, mot den bakgrunden, förstås som att det ska finnas möjlighet för svenska domstolar att i de situationer som anges i artiklarna 14 och 19 döma inte bara för försök till terroristbrott utan också för förberedelse, stämpling och medverkan till sådant brott. Ett krav på domsrätt beträffande medverkan till terroristbrott (och brott som avses i artikel 12) får anses följa också direkt av artikel 19 i direktivet (tillsammans med artikel 14 i direktivet). Som framgått bör svensk domstols behörighet inte begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet. För att förberedelse och stämpling till brott ska omfattas av en sådan bestämmelse som finns i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken krävs att dessa brottstyper uttryckligen omnämns i punkten. Det torde däremot inte krävas när det gäller medverkan till brott, jfr här ett tidigare yttrande från Lagrådet, som gäller försök till brott, men som



bör vara tillämpligt också i förhållande till förberedelse och stämpling till brott:

Vad angår den föreslagna utvidgningen av regeln om domsrätt i 2 kap. 3 § punkt 5 BrB skall enligt ordalydelsen obegränsad domsrätt föreligga i det fallet att 'brottet är luftfartssabotage'. Det torde vara avsett att detta skall gälla även försök (jfr artikel 1 punkt 2 a) och artikel 5 punkterna 1 och 2 i Montrealkonventionen). Emellertid torde enligt brottsbalkens språkbruk en brottsbenämning som luftfartssabotage beteckna endast det fullbordade brottet och alltså inte därjämte försök till brottet (se exempelvis BrB 3:11 och 6:11). Domsrättsregeln synes därför böra avfattas så, att den uttryckligen nämner, förutom luftfartssabotage, även försök till sådant brott. Eftersom medverkan endast är ett sätt bland andra att begå ett brott, vare sig detta är försöksbrott eller fullbordat brott, kommer domsregeln utan särskild föreskrift att gälla även medverkan.<sup>170</sup>

I dagsläget kan svensk domstol inte döma för förberedelse och stämpling till terroristbrott som har begåtts utomlands om gärningen var fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten, när gärningsmannen är svensk medborgare eller bosatt i Sverige. Det behövs mot den bakgrunden lagstiftning i denna del.

Av artiklarna 3, 4 och 6 i tilläggsprotokollet följer, som redovisats, krav på kriminalisering av mottagande av utbildning för terrorismsyften, utlandsresor för terrorismsyften (och försök till sådant brott) och organiserande eller annat underlättande av sådana resor. Vidare följer av artiklarna 5–10 i direktivet krav på kriminalisering av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terrorismsyften, tillhandahållande och mottagande av utbildning för terrorismsyften samt resor för terrorismsyften och organiserande eller annat underlättande av sådana resor. Av artikel 14 i direktivet följer krav på kriminalisering av medhjälp till brott som avses i artiklarna 5–8, anstiftan till brott som avses i artiklarna 5–10 och försök till brott som avses i artiklarna 6, 7, 9.1 och 9.2 a. Enligt instrumentens bestämmelser om domsrätt ska alltså svensk domstol vara behörig att döma för dessa brott om brottet har begåtts av en svensk medborgare och, när det gäller direktivet, av en person som är bosatt här. Som framgått bör svensk domstols behörighet inte vara begränsad av ett krav på dubbel straffbarhet.

---

<sup>170</sup> Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lagstiftning om straff för luftfartssabotage, m.m. (prop. 1973:92) s. 69. Se även Ds 2009:17 s. 145 f.

Som framgått och kommer att framgå i kap. 8 är de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra instrumentens kriminaliseringskrav i dessa delar placerade i rekryteringslagen (3–5 b §§ om offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa), se avsnitten 7.3.3–7.3.8 och 8.2.2–8.2.5. Därmed är och blir den särskilda domsrättsregeln i 9 § samma lag tillämplig, om inte annat regleras. Av denna följer bl.a. att även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken ska det dömas för brott enligt lagen när dessa har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige. Bestämmelsen innebär att brotten i lagen är undantagna från brottsbalkens krav på dubbel straffbarhet. Detsamma får, i enlighet med vad som nyss utvecklats, anses gälla medverkan till brott enligt lagen.<sup>171</sup> Brott enligt tilläggsprotokollet och direktivet bör vara undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Rekryteringslagens bestämmelse om domsrätt bör därför vara tillämplig också i förhållande till den nya reglering i lagen som föreslås genomföra tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser. Detta kräver inga lagstiftningsåtgärder. Sammantaget innebär det sagda att svensk rätt när det gäller de bestämmelser som är eller föreslås bli placerade i rekryteringslagen fullt ut motsvarar de krav på domsrätt som följer av artiklarna 14.1 c och 19.1 c, givet att instrumentens kriminaliseringskrav uppfylls, och behoven av lagstiftning i övrigt.

Som framgått ovan följer av artikel 5 i tilläggsprotokollet ett krav på kriminalisering av finansiering av utlandsresor för terrorismsyften och av artikel 11 i direktivet ett krav på kriminalisering av finansiering av terrorism. Av artikel 14 i direktivet följer vidare krav på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till brott som avses i artikel 11. Enligt instrumentens bestämmelser om domsrätt ska alltså svensk domstol vara behörig att döma för dessa brott om brottet har begåtts av en svensk medborgare och, när det gäller direktivet, av en person som är bosatt här. Som framgått bör svensk domstols behörighet inte begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet.

De bestämmelser som anses eller föreslås genomföra instrumentens kriminaliseringskrav i dessa delar är, som har framgått och kommer att framgå, placerade i finansieringslagen (3, 3 a och 4 §§),

---

<sup>171</sup> Se lagrådets yttrande i prop. 1973:92 s. 69. Som framgått i avsnitten 7.3.4, 7.3.5 och 7.3.7 får svensk rätt, genom de tidiga fullbordanspunkterna i 4, 5 och 5 b §§ rekryteringslagen, anses motsvara kraven på försökskriminalisering.

se avsnitten 7.3.9 och 8.2.6. Således är och blir den särskilda domsrättsregeln i samma lag tillämplig, om inte annat regleras. Av denna följer bl.a. att även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § ska det dömas för brott enligt lagen när brottet har begåtts av en svensk medborgare eller av en utlänning som befinner sig här i landet. Bestämmelsen, som alltså tar sikte inte på personer med hemvist i Sverige utan på personer som *befinner sig* här, innebär att brotten i lagen, liksom försök till brott enligt lagen (se 4 §), är undantagna från brottsbalkens generella krav på dubbel straffbarhet. Detsamma får, i enlighet med vad som nyss utvecklats, anses gälla medverkan till brott enligt lagen.

Brott enligt tilläggsprotokollet och direktivet bör vara undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Det innebär att finansieringslagens bestämmelse om domsrätt bör vara tillämplig även i förhållande till den nya reglering i lagen som föreslås genomföra direktivets bestämmelser. Detta kräver inga lagstiftningsåtgärder. Det gör däremot det förhållandet att svensk domstol i dagsläget inte oavsett lagen på gärningsorten kan döma för brott enligt finansieringslagen som har begåtts utomlands, när gärningsmannen har *hemvist* i Sverige. I denna del behövs alltså lagstiftning.

#### Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige

Av direktivet följer krav på svensk domsrätt över brott som avses i direktivet och som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom svenskt territorium (artikel 19.1 d). Rambeslutets motsvarande bestämmelse (artikel 9.1 d) är i denna del, bortsett från vilka brott som avses, likalydande med direktivets. Inte heller när det gäller sådana brott bör svensk domstols behörighet begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet.

Bestämmelsen har inte någon uttrycklig motsvarighet i svensk rätt. Vid genomförandet av 2002 års rambeslut ansågs dess motsvarande bestämmelse fordra lagstiftning för att Sverige skulle leva upp till kravet. Den lagtekniska lösning som då valdes var, som framgått, att i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken lägga till terroristbrott, försök till terroristbrott samt brott som avses i 5 § terroristbrottslagen. Därigenom infördes oinskränkt domsrätt över dessa brott och alltså

även beträffande sådana brott som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige.<sup>172</sup> Genom 2008 års ändring av rambeslutet kom som framgått rambeslutets domsrättsregel (där ibland punkten 1 d) att gälla även i förhållande till rambeslutets nya brott (i stort motsvarande artiklarna 5–7 i direktivet). Detta föranledde dock ingen lagstiftning. I stället ansågs att befintliga svenska domsrättsregler tillsammans med de förslag till utökad domsrätt som lades fram (jfr 9 § rekryteringslagen och avsnittet ovan) på ett tillfredsställande sätt levde upp till kravet i rambeslutets motsvarighet till punkten 1 d.<sup>173</sup>

Som framgått är de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra artiklarna 3, 4 och 12 (och 14) i direktivet (som i stort motsvarar bestämmelserna i 2002 års rambeslut) placerade i 2–5 §§ terroristbrottslagen. Oinskränkt domsrätt gäller enligt 2 kap. 3 § 6 brottsbalken beträffande terroristbrott, försök till terroristbrott samt brott som avses i 5 § terroristbrottslagen. I avsnitt 8.3 föreslås så bli fallet också beträffande förberedelse och stämpling till terroristbrott. Detta innebär att sådana brott som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom svenskt territorium alltid kommer att kunna prövas vid svensk domstol. I dessa delar kommer svensk rätt således att motsvara kraven på domsrätt, givet att direktivets kriminaliseringskrav uppfylls.

När det däremot gäller övriga brott i direktivet (artiklarna 5–11 [och 14]) är de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra kriminaliseringskraven placerade i rekryteringslagen och finansieringslagen. De särskilda domsrättsreglerna i dessa lagar omfattar i dagsläget inte brott som begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom svenskt territorium. Det torde därför kunna inträffa att svenska domstolar inte har behörighet att döma över brotten i rekryteringslagen och finansieringslagen i samtliga de fall som krävs enligt artikel 19.1 d. Svensk domsrätt föreligger t.ex. inte om de brott som anges i lagarna har begåtts utomlands av en person som varken är medborgare, har hemvist eller befinner sig i Sverige, även om brottet begåtts till förmån för en juridisk person som är

---

<sup>172</sup> Prop. 2002/03:38 s. 52 f. och 70 ff.

<sup>173</sup> Prop. 2009/10:78 s. 34. Motsatt bedömning hade gjorts i den departementspromemoria som föregick propositionen. I den föreslogs således en bestämmelse som tog sikte också på sådana gärningar som avses i artikel 9.1 d i rambeslutet, se Ds 2009:17 s. 147 f.

etablerad i Sverige. Domsrättsregeln i direktivet är obligatorisk.<sup>174</sup> För att Sverige fullt ut ska leva upp till direktivets krav görs därför bedömningen att det i dessa delar behövs lagstiftning.

Brottet har begåtts mot Sveriges institutioner eller befolkning eller mot en av unionens institutioner eller byråer eller ett av dess organ med säte i Sverige

Direktivet kräver vidare att medlemsstaten ska ha domsrätt över brott som avses i direktivet och som har begåtts dels mot dess institutioner eller befolkning, dels mot *en eller ett av unionens institutioner, organ eller byråer med säte i medlemsstaten* (artikel 19.1 e). Uppräkningen av de institutioner etc. inom EU som avses har ändrats något i förhållande till rambeslutets motsvarande bestämmelse (från rambeslutets *en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har säte i den medlemsstaten*, se artikel 9.1 e). Bortsett från att även brott mot unionens byråer ska omfattas torde någon ändring i sak inte vara åsyftad. Inte heller när det gäller sådana brott bör svensk domstols behörighet begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet.

Rambeslutets motsvarighet till det första ledet i bestämmelsen – som alltså kräver domsrätt över brott som har begåtts mot Sveriges institutioner eller befolkning – har såvitt avser brotten i rambeslutet (såväl 2002 som 2008 års rambeslut) ansetts motsvaras av bestämmelsen i 2 kap. 3 § 4 brottsbalken.<sup>175</sup> Enligt den bestämmelsen föreligger oinskränkt domsrätt över brott som förövats mot Sverige<sup>176</sup>, en svensk kommun eller annan menighet eller en svensk allmän inrättning. Svensk domstols behörighet är alltså inte begränsad av ett krav på dubbel straffbarhet. Samma bedömning görs här såvitt avser de brott i direktivet som är oförändrade i förhållande till rambeslutet. 2 kap. 3 § 4 brottsbalken är tillämplig också i förhållande

<sup>174</sup> I andra instrument har motsvarande bestämmelser gjorts fakultativa. Se t.ex. bestämmelserna i artikel 10.2 b i människohandelsdirektivet och artikel 17.2 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF.

<sup>175</sup> Prop. 2002/03:38 s. 52 och prop. 2009/10:78 s. 35.

<sup>176</sup> Uttrycket *brott mot Sverige* innefattar brott som omedelbart riktar sig mot ett sådant intresse beträffande vilket den svenska staten uppfattas som bärare. Se vidare Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 januari 2017, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 3 § 4.

till den reglering som anses eller föreslås genomföra de bestämmelser i direktivet som är nya i förhållande till rambeslutet. Detta innebär att svensk rätt, givet att direktivets kriminaliseringskrav uppfylls, fullt ut motsvarar de krav som följer av det första ledet i artikel 19.1 e.

Det andra ledet i bestämmelsen – om domsrätt över brott mot bl.a. EU:s institutioner – saknade vid tiden för genomförandet av 2002 års rambeslut motsvarighet i svensk rätt, vilket när det gäller brotten i det rambeslutet löstes genom den ovan nämnda ändringen i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken. För de brott som tillkom genom 2008 års rambeslut (i stort motsvarande artiklarna 5–7 i direktivet) infördes i stället en särskild domsrättsgrund i 9 § första stycket 2 rekryteringslagen. Enligt den bestämmelsen döms, även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken, för brott enligt rekryteringslagen vid svensk domstol om brottet har begåtts mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot ett organ som inrättats i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen eller Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och som har säte i Sverige.

Som framgått är de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra artiklarna 3, 4 och 12 (och 14) i direktivet (som i stort motsvarar bestämmelserna i 2002 års rambeslut) placerade i 2–5 §§ terroristbrottslagen. Oinskränkt domsrätt gäller enligt 2 kap. 3 § 6 brottsbalken beträffande terroristbrott, försök till terroristbrott samt brott som avses i 5 § terroristbrottslagen. I avsnitt 8.3 föreslås så bli fallet också beträffande förberedelse och stämpling till terroristbrott. Detta innebär att sådana brott som har begåtts mot en av unionens institutioner eller byråer eller mot ett av dess organ med säte i Sverige alltid kommer att kunna prövas vid svensk domstol. I dessa delar kommer svensk rätt således att motsvara de krav som följer av det andra ledet i artikel 19.1 e, givet att direktivets kriminaliseringskrav uppfylls.

När det gäller övriga brott i direktivet (artiklarna 5–11 [och 14]) är de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra kriminaliseringskraven placerade i rekryteringslagen och finansieringslagen. Vad gäller brotten i rekryteringslagen görs bedömningen att det krävs lagändringar (i 9 §) till följd av ändringen av vilka institutioner etc. som omfattas för att svensk rätt fullt ut ska motsvara de krav som följer av det andra ledet i artikel 19.1 e. Finansieringslagens särskilda domsrättsregel i 6 § saknar i dagsläget en motsvarighet till 9 § första stycket 2 rekryteringslagen. Även i denna del behövs således lag-

stiftning för att svensk rätt ska motsvara de krav som följer av det andra ledet i artikel 19.1 e.

### Den fakultativa bestämmelsen i artikel 19.2

Enligt artikel 19.2 i direktivet kan medlemsstaten utvidga sin behörighet beträffande tillhandahållande av utbildning enligt artikel 7 i direktivet, om gärningsmannen tillhandahåller utbildning till personer som är medborgare eller bosatta i medlemsstaten och artikel 19.1 inte är tillämplig. Medlemsstaten ska i sådant fall informera kommissionen om detta. Bestämmelsen, som är ny i förhållande till rambeslutet, är fakultativ (jfr ordet *kan*).<sup>177</sup>

Bestämmelsen gäller alltså domsrätt i de fall gärningsmannen tillhandahåller terrorismutbildning i enlighet med artikel 7 till medborgare eller personer som är bosatta i medlemsstaten i fråga. Bestämmelsen saknar motsvarighet i svensk rätt. Att brottet ska avse egna medborgare m.fl. är ett – i och för sig begränsat – uttryck för den s.k. passiva personalitetsprincipen, som har relativt litet genomslag i svenska domsrättsregler.<sup>178</sup> Ur ett svenskt perspektiv är alltså bestämmelsen systematiskt sett udda. Den bestämmelse som anses genomföra artikel 7 i direktivet är placerad i 5 § rekryteringslagen. De befintliga svenska domsrättsreglerna i 2 kap. brottsbalken, tillsammans med de förslag till en utökad domsrätt enligt 9 § rekryteringslagen som läggs fram (se avsnitt 8.3), ger svenska domstolar en vidsträckt behörighet, även i fråga om brott som har begåtts utomlands. Det praktiska behovet av en bestämmelse som motsvarar artikel 19.2 i svensk rätt får mot denna bakgrund anses vara litet. Bestämmelsen är också fakultativ och kan sammantaget inte anses vara av sådan karaktär att den fordrar lagstiftning.

---

<sup>177</sup> Även terrorismkonventionen innehåller, som framgått, en fakultativ bestämmelse (artikel 14.2). I samband med genomförandet av konventionen uttalade regeringen att bestämmelsen inte utgör något åtagande för staterna. Den ansågs därför inte heller ställa några krav på lagstiftning, se prop. 2009/10:78 s. 35.

<sup>178</sup> Jfr 2 kap. 3 § 5 brottsbalken enligt vilken det föreligger svensk domsrätt beträffande brott som begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och som förövats mot bl.a. en svensk medborgare.

### Bestämmelserna om kompetenskonflikter

Av tilläggsprotokollet följer att konventionsstaterna i fall av positiva kompetenskonflikter ska samråda för att avgöra var lagföring lämpligen bör ske (artikel 14.5 i terrorismkonventionen). En liknande bestämmelse finns i artikel 19.3 i direktivet. Således ska, när ett brott omfattas av fler än en medlemsstats behörighet och vilken som helst av dessa medlemsstater har möjlighet att lagföra på grundval av samma faktiska omständigheter, de berörda medlemsstaterna samarbeta för att besluta vilken av dem som ska lagföra gärningsmännen för att om möjligt centralisera förfarandena till en enda medlemsstat. I detta syfte kan medlemsstaterna anlita Eurojust för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet. Härfter anges att hänsyn ska tas till vissa faktorer som anges i underpunkterna a–d i artikeln. Vissa språkliga ändringar har, som framgått, gjorts i förhållande till rambeslutets motsvarande bestämmelse (artikel 9.2), bl.a. har rambeslutets *alla de organ eller mekanismer som inrättats i Europeiska unionen* ersatts med en hänvisning till Eurojust.

Konventionens bestämmelse, liksom rambeslutets motsvarande bestämmelse, har inte ansetts ställa några krav på lagstiftning.<sup>179</sup> Kraven på samråd och samarbete kan tillgodoses inom ramen för nu gällande lagstiftning varför motsvarande bedömning kan göras här.<sup>180</sup>

### Bestämmelserna om domsrätt i de fall Sverige vägrar att överlämna eller utlämna en person som befinner sig här

Av tilläggsprotokollet följer också ett krav på domsrätt över de brott som avses i protokollet när en misstänkt befinner sig på en konventionsstats territorium och staten inte utlämnar honom eller henne till en stat vars domsrätt grundar sig på en bestämmelse om domsrätt som återfinns även i den anmodade statens lag, se artikel 14.3 i terrorismkonventionen. Direktivet har en likartad reglering i artikel 19.4. Varje medlemsstat ska således vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i

---

<sup>179</sup> Prop. 2009/10:78 s. 35.

<sup>180</sup> Se t.ex. förordning (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen (som genomför rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden).



artiklarna 3–12 och 14 i direktivet i de fall den vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till ett tredjeland. Rambeslutets motsvarande bestämmelse (artikel 9.3) är, bortsett från vilka brott som avses, i princip likalydande med direktivets bestämmelse.

Instrumentens bestämmelser ger uttryck för principen ”aut dedere aut judicare”, som tillämpas inom det internationella samarbetet på straffrättens område. Principen innebär att en stat, inom vars område någon som misstänks för brott i en annan stat befinner sig, vid begäran antingen ska överlämna/utlämna den misstänkte eller själv inleda lagföring av brottet. Vid genomförandet av terrorismkonventionen och 2008 års rambeslut bedömdes regleringen i 2 kap. 2 § första stycket 2 respektive 3 och andra stycket brottsbalken motsvara åtagandena i bestämmelserna.<sup>181</sup>

Domsrätt skulle alltså i dessa fall kunna grundas på bestämmelserna i bl.a. 2 kap. 2 § första stycket 2 respektive 3 brottsbalken som gäller domsrätt över brott som har begåtts av dels en utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här, dels en annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse mer än sex månader. För att dessa bestämmelser ska vara tillämpliga uppställs som huvudregel, enligt andra stycket, ett krav på dubbel straffbarhet. Som framgått bör svensk domstols behörighet när det gäller de brott som avses i tilläggsprotokollet och direktivet inte begränsas av ett sådant krav. Domsrättsreglerna i artiklarna 14.3 och 19.4 tar kanske främst sikte på situationer där det brott som avses är begånget i det land som begär överlämning/utlämning. I en sådan situation utgör kravet på dubbel straffbarhet inget problem (gärningen var inte fri från ansvar på gärningsorten). Det torde dock kunna inträffa att situationer där det brott som avses är begånget i ett annat land än det land som begär överlämning/utlämning och där gärningen var fri från ansvar på gärningsorten. Frankrike begär t.ex. överlämning av en fransk medborgare misstänkt för terrorismutbildning begånget

---

<sup>181</sup> Prop. 2009/10:78 s. 35. En bestämmelse som tog sikte på såväl personer med hemvist i Sverige som personer som befinner sig här föreslogs i den departementspromemoria som föregick propositionen, se Ds 2009:17 s. 144 ff.

i ett (tredje) land i vilket sådan utbildning inte är kriminaliserad. Kravet på domsrätt i artiklarna 14.3 och 19.4 får i en sådan situation förstås som att det ska finnas svensk domsrätt över den som befinner sig här i landet om brottet är sådant som avses i instrumenten.

Som framgått är de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra artikel 2 i tilläggsprotokollet och artiklarna 3, 4 och 12 (och 14) i direktivet (som i stort motsvarar bestämmelserna i 2002 års rambeslut) placerade i 2–5 §§ terroristbrottslagen. Oinskränkt domsrätt gäller enligt 2 kap. 3 § 6 brottsbalken beträffande terroristbrott, försök till terroristbrott samt brott som avses i 5 § terroristbrottslagen. I avsnitt 8.3 föreslås så bli fallet också beträffande förberedelse och stämpling till terroristbrott. Detta innebär att sådana brott som har begåtts av en person som befinner sig här i landet alltid kommer att kunna prövas vid svensk domstol. I dessa delar kommer svensk rätt således att motsvara de krav som följer av artiklarna 14.3 och 19.4, givet att instrumentens kriminaliseringskrav uppfylls.

När det gäller övriga brott i tilläggsprotokollet (artiklarna 3–6) och direktivet (artiklarna 5–11 [och 14]) är de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra kriminaliseringskraven placerade i rekryteringslagen och finansieringslagen. Den särskilda domsrättsregeln i 6 § finansieringslagen omfattar bl.a. brott enligt lagen som begåtts av en utlänning som befinner sig här i landet. Bestämmelsen innebär att brotten i lagen, liksom försök till brott enligt lagen (se 4 §), är undantagna från brottsbalkens generella krav på dubbel straffbarhet. Detsamma får anses gälla medverkan till brott enligt lagen. Svensk rätt motsvarar alltså, i denna del, kraven i artiklarna 14.3 och 19.4, givet att instrumentens kriminaliseringskrav uppfylls. Rekryteringslagens särskilda domsrättsregel i 9 § omfattar däremot i dagsläget inte brott enligt den lagen som begåtts av en utlänning som befinner sig här i landet. Svensk domstol kan således i dagsläget inte – oavsett lagen på gärningsorten – döma för brott enligt rekryteringslagen som har begåtts utomlands av en utlänning som befinner sig i Sverige. I denna del behövs alltså lagstiftning.

#### Bestämmelsen i artikel 19.5

Enligt artikel 19.5 i direktivet ska varje medlemsstat säkerställa att dess behörighet omfattar fall där något av de brott som avses i artiklarna 4 och 14 helt eller delvis har begåtts inom dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad eller utövar sin brottsliga

verksamhet. Rambeslutets motsvarande bestämmelse (artikel 9.4) är i denna del i princip likalydande med direktivets.<sup>182</sup>

Som framgått föreligger, enligt 2 kap. 1 § brottsbalken, alltid svensk domsrätt när brottet är begånget i Sverige. Enligt 4 § anses ett brott begånget där den brottsliga handlingen företogs, där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Så snart någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum i Sverige är handlingen i sin helhet att anse som begånget i Sverige. 2 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken är tillämpliga i förhållande till den reglering som anses eller föreslås genomföra artikel 4 (försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott) och artikel 14. Av det sagda följer att svensk rätt, givet att instrumentens kriminaliseringskrav uppfylls, fullt ut motsvarar de krav som följer av artikel 19.5.

### Bestämmelserna i artikel 14.4 och artikel 19.6

Tilläggsprotokollet utesluter inte straffrättslig domsrätt som utövas i enlighet med nationell lagstiftning (artikel 14.4 i terrorismkonventionen). Motsvarande bestämmelse finns i artikel 19.6 i direktivet. Således ska artikel 19 inte utesluta utövande av den behörighet i straffrättsliga frågor som fastställts av en medlemsstat i enlighet med dess nationella rätt. Direktivets bestämmelse är i princip likalydande med rambeslutets motsvarande bestämmelse (artikel 9.5).

I samband med genomförandet av terrorismkonventionen och 2008 års rambeslut uttalande regeringen att konventionens bestämmelse, liksom rambeslutets motsvarande bestämmelse, inte utgör något åtagande för staterna. De ansågs därför inte heller ställa några krav på lagstiftning.<sup>183</sup> Motsvarande bedömning kan göras här.

### Sammanfattning

Sammantaget innebär det sagda att svensk rätt i huvudsak uppfyller kraven i tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om domsrätt/behörighet och lagföring, givet att instrumentens kriminaliseringskrav uppfylls. För att kraven fullt ut ska tillgodoses behövs emellertid lagstiftning.

---

<sup>182</sup> Bestämmelsen kommenterades inte närmare vid genomförandet av 2002 års rambeslut, jfr prop. 2002/03:38 s. 51 ff.

<sup>183</sup> Prop. 2009/10:78 s. 35.

Vidare bör svensk domstols behörighet inte i något fall som avses i instrumenten begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet. Domrättsreglerna i 9 § rekryteringslagen och 6 § finansieringslagen bör därför vara tillämpliga i förhållande till den nya reglering i lagarna som föreslås genomföra tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser. Detta kräver inga lagstiftningsåtgärder. I vissa avseenden behövs emellertid lagstiftning för att kravet på dubbel straffbarhet ska efterges.

Det finns sammanfattningsvis behov av lagstiftning i följande avseenden:

- Svensk domstol bör vara behörig att döma för förberedelse och stämpling till terroristbrott oavsett lagen på gärningsorten.
- Svensk domstol bör också vara behörig att döma för brott enligt rekryteringslagen som har begåtts dels av en utlänning som befinner sig i Sverige, dels till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige. Behörigheten när det gäller sådana brott mot unionens institutioner etc. bör justeras.
- Svensk domstol bör slutligen vara behörig att döma för brott enligt finansieringslagen som har begåtts dels av en utlänning med hemvist i Sverige, dels till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige och dels mot en av unionens institutioner etc.

## 7.7 Utredningsverktyg och förverkande

**Bedömning:** Svensk rätt uppfyller genom befintlig reglering direktivets krav på effektiva utredningsverktyg. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

### Skälen för bedömningen

I direktivets artikel 20.1 finns en allmän bestämmelse om utredningsverktyg och förverkande. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att effektiva utredningsverktyg, som de som används när det gäller organiserad brottslighet eller andra grova brott, är tillgängliga för de personer,

enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 3–12, dvs. direktivets samtliga kriminaliseringsåtaganden bortsett från de osjälvständiga brottsformerna (jfr artikel 14).

Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 20.2 vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att deras behöriga myndigheter i enlighet med EU:s direktiv om förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen<sup>184</sup> (förverkandedirektivet) fryser eller förverkar, beroende på vad som är lämpligt, vinning som härrör från något av de brott som avses i terrorismdirektivet och hjälpmedel som använts eller varit avsedda att användas för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås.

Syftet med artikel 20 är att säkerställa framgång vid utredningar och lagföring av terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet (inledande skäl 21). De som har ansvar för utredning av sådan brottslighet bör därför ha möjlighet att använda effektiva utredningsverktyg, som de som används vid utredningen av organiserad brottslighet eller andra allvarliga brott. Vidare framhålls att användningen av sådana verktyg, i enlighet med nationell rätt, bör vara riktad och ske med beaktande av proportionalitetsprincipen och arten och allvaret hos de brott som utreds och med iakttagande av rätten till skydd av personuppgifter. Det anges även att sådana verktyg om så är lämpligt bör omfatta till exempel husrannsakan, avlyssning av kommunikation, dold övervakning inklusive elektronisk övervakning, ljudinspelningar i privata eller offentliga fordon och på privata eller offentliga platser, bildupptagningar av personer i privata eller offentliga fordon eller på privata eller offentliga platser och ekonomiska utredningar.

Direktivets bestämmelse om utredningsverktyg och förverkande saknar motsvarighet i terrorismrambeslutet, men återfinns i andra EU-rättsliga direktiv som genomförts i svensk rätt, exempelvis i artikel 9.4 i människohandelsdirektivet och i artikel 9 i EU:s direktiv om penningförfalskning. Angivna bestämmelser är i princip likalydande i sak, även om vissa skillnader finns i de olika direktivens inledande skäl.

---

<sup>184</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen.

Terrorismdirektivets bestämmelse om utredningsverktyg och förverkande ger, i likhet med motsvarande bestämmelser i de angivna direktiven, uttryck för en allmän skyldighet att säkerställa att det finns effektiva utredningsverktyg vid utredning av brott enligt direktivet. Den uppräknade och skrivningarna i anslutning till den ("bör, om så är lämpligt") bör rimligen tolkas så att det inte uppställs något krav på att *alla* utredningsmetoder och tvångsmedel ska vara tillgängliga i förhållande till *varje* brott i direktivet, oavsett svårhetsgrad.

I svensk rätt är möjligheterna att använda tvångsmedel knutna till straffskalan för det aktuella brottet eller till vissa brottstyper. Vidare är möjligheten att besluta om tvångsmedel i vissa fall begränsad till situationer där skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.<sup>185</sup> Samtliga tvångsmedel kan således inte användas för att utreda alla brott som avses i direktivets artiklar 3–12. Exempelvis är användningen av hemlig rumsavlyssning enligt 27 kap. 20 d § rättegångsbalken, med vissa undantag, begränsad till en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om vissa angivna brott. En sådan ordning bedöms emellertid alltså vara förenlig med direktivets krav. Svensk rätt bedöms således uppfylla direktivets krav på effektiva utredningsverktyg. Motsvarande bedömning har gjorts vid genomförande av EU:s direktiv mot människohandel och EU:s direktiv om penningförfalskning i svensk rätt.<sup>186</sup> Frågor om hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet behandlas ytterligare i kapitel 9.

I artikel 20.2 finns ett krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att deras behöriga myndigheter i enlighet med förverkandedirektivet fryser eller förverkar, beroende på vad som är lämpligt, vinning som härrör från något av de brott som avses i terrorismdirektivet och hjälpmedel som använts eller varit avsedda att använ-

<sup>185</sup> Se exempelvis 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken.

<sup>186</sup> Justitiedepartementets analys inför antagande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer (Ju2013/275/L5), prop. 2015/16:83 s. 9 och Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning (Ds 2015:30)s. 23 f.

das för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås.

Förverkandedirektivet ändrar och utvidgar bestämmelserna i rambesluten 2001/500/RIF<sup>187</sup> och 2005/212/RIF<sup>188</sup> och ersätter delvis dessa rambeslut för medlemsstaterna som är bundna av direktivet. Syftet med direktivet är att fastställa minimiregler om frysning av egendom för att möjliggöra ett eventuellt senare förverkande och om förverkande av egendom i straffrättsliga ärenden. Enligt artikel 3, som reglerar direktivets tillämpningsområde, ska det bl.a. tillämpas på brott som omfattas av terrorismrambeslutet (punkt e). Av artikeln följer emellertid även att direktivet ska tillämpas på andra rättsliga instrument om det i dessa instrument uttryckligen fastställs att förverkandedirektivet gäller för de brott som harmoniseras enligt instrumentet. Artikel 20.2 i terrorismdirektivet utgör en sådan bestämmelse, vilket innebär att förverkandedirektivet ska tillämpas även på brott som omfattas av detta.

Förverkandedirektivet, som inte påverkar de förfaranden som medlemsstater använder sig av för att förverka egendomen i fråga, innebär i huvudsak följande. Enligt artikel 4.1 ska det vara möjligt att hos den som dömts för ett brott förverka hjälpmedel vid eller vinning av brott eller egendom till ett värde som motsvarar sådana hjälpmedel eller sådan vinning. Vinning enligt direktivet motsvarar utbyte enligt svensk rätt. Artikel 4.2 anger att sådant förverkande i vissa fall ska vara möjligt även utan att det finns en fällande dom, så ska åtminstone vara fallet om frånvaron av en fällande dom beror på att den tilltalade är på flykt undan lagföring eller om han eller hon på grund av långvarig sjukdom inte kan medverka i rättegången. Som ytterligare förutsättningar för sådant förverkande utan samband med fällande brottmålsdom uppställs att ett straffrättsligt förfarande har inletts, att brottet är av beskaffenhet att direkt eller indirekt kunna ge ekonomiska fördelar och att det inledda förfarandet kunde ha lett till fällande dom för det fall att den tilltalade hade kunnat medverka i en rättegång. Artikel 5 reglerar utvidgat förverkande. Artikel 5.1 anger att det hos den som döms för ett brott av beskaffenhet att direkt eller indirekt kunna ge vinning ska vara möjligt att förverka

<sup>187</sup> Rådets rambeslut 2001/500/RIF av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott.

<sup>188</sup> Rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott.

egendom som härrör från brottsligt handlande, dvs. även annat brottsligt handlande än det som personen döms för. En förutsättning för detta ska vara att domstolen med hänsyn till omständigheterna i målet – t.ex. det faktum att värdet av egendomen inte står i proportion till den dömdes lagligen förvärvade inkomst – är övertygad om att egendomen i fråga härrör från brottsliga handlingar. Av artikel 5.2 framgår att det ska vara möjligt att tillgripa förverkandeformen när någon döms för ett brott som enligt sin straffskala kan ge fyra års fängelse eller mer. Utvidgat förverkande ska även kunna tillgripas vid vissa särskilt utpekade brott oavsett straffskala. Av artikel 6 framgår i vilka fall det ska vara möjligt att förverka egendom hos någon annan än gärningsmannen. Detta ska kunna ske när gärningsmannen direkt eller indirekt till en tredje man har fört över vinning eller egendom som trätt i stället för vinning. Så ska också kunna ske när en tredje man av gärningsmannen har förvärvat egendom som utgör vinning av brott eller som har trätt i stället för vinning. I båda fallen har medlemsstaterna vid sitt genomförande av direktivet möjlighet att som förutsättning för förverkande hos tredje man uppställa att denne kände till eller borde ha känt till att syftet med överföringen eller förvärvet var att gärningsmannen skulle undgå förverkande. Artikel 7 innehåller bestämmelser om frysning. Med detta begrepp – som vanligen inte används i svensk lagtext – menas att egendom tillfälligt tas om hand eller görs omöjlig att disponera i avvaktan på ett beslut om förverkande. Enligt artikeln ska medlemsstaterna se till att sådana åtgärder kan beslutas av behörig myndighet – även interimistiskt – gentemot såväl gärningsman som tredje man. I artikel 8 anges en rad rättssäkerhetsgarantier som medlemsstaterna är skyldiga att upprätthålla. I artiklarna 9 och 10 finns allmänna föreskrifter om effektivitet i arbetet med förverkande och frysning samt om en ändamålsenlig förvaltning av egendom som tagits om hand för förverkande. Avslutningsvis finns i artiklarna 11–14 bestämmelser om medlemsstaternas skyldighet att i vissa hänseenden föra statistik samt sedvanliga bestämmelser om genomförande och rapportering.

Vid genomförandet av förverkandedirektivet bedömdes svensk rätt genom befintlig lagstiftning i huvudsak uppfylla direktivets krav, men vissa lagändringar bedömdes nödvändiga för att åtagandena



fullt ut skulle anses genomförda.<sup>189</sup> De lagändringar som åsyftas av såg direktivets krav på dels att det ska vara möjligt att på grund av brott förverka vinning och hjälpmedel även i vissa fall när fällande brottmålsdom inte kunnat meddelas på grund av lagföringshinder, dels när utvidgat förverkande ska kunna ske. Lagändringar har här efter gjorts i enlighet med detta.<sup>190</sup>

Det saknas anledning att i detta lagstiftningsärende göra en annan bedömning än den som redovisats ovan. Svensk rätt bedöms därför vara förenlig med förverkandedirektivet, som genom hänvisningen i artikel 20.2 i terrorismdirektivet även ska tillämpas på samtliga brott enligt detta. Hänvisningen till förverkandedirektivet måste även tolkas på så sätt att terrorismdirektivet inte uppställer något ytterligare krav på utredningsverktyg eller förverkande utöver vad som följer av det direktivet.

Sammantaget innebär det sagda att direktivets krav på utredningsverktyg och förverkande är reglerat i svensk rätt. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda.

## 7.8 Åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott

**Bedömning:** Svensk rätt uppfyller genom befintlig reglering åtagandet i direktivets bestämmelse om åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott. Det finns emellertid anledning att, av tydlighetsskäl, låta bestämmelsen om offentlig uppmaning i 3 § rekryteringslagen omfattas av regleringen om bl.a. skyldighet att ta bort vissa meddelanden och straff i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslags-tavlor. Även på det grundlagsskyddade området är svensk rätt förenlig med direktivet.

<sup>189</sup> Utökade möjligheter till förverkande (prop. 2015/16:155) s. 101 f.

<sup>190</sup> Se lag (2016:486) om ändring i brottsbalken, som föreskriver ändringar i 36 kap. 1 b, 5 och 14 §§ brottsbalken. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2016.

## Skälen för bedömningen

### *Inledning*

Som redovisats ovan finns i artikel 21 i direktivet en allmän bestämmelse om åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott. Artikeln består av tre punkter.

Enligt den första punkten ska således medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att internetinnehåll som finns på servrar på deras territorium och som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott enligt artikel 5 i direktivet utan dröjsmål *avlägsnas*. De ska också sträva efter att sådant innehåll på servrar utanför deras territorium avlägsnas.

Av den andra punkten framgår att medlemsstaterna, när det inte är genomförbart att avlägsna det innehåll som avses i den första punkten vid källan, kan vidta åtgärder för att *blockera* åtkomsten till sådant innehåll för internetanvändarna inom sitt territorium.

Slutligen framgår av den tredje punkten att åtgärder för avlägsnande och blockering måste inrättas i enlighet med transparenta förfaranden och tillhandahålla adekvata skyddsmekanismer, särskilt för att säkerställa att åtgärderna begränsas till vad som är nödvändigt och proportionellt och att användarna informeras om orsaken till åtgärderna. Skyddsmekanismer i samband med avlägsnande eller blockering ska också inbegripa möjlighet till rättslig prövning.

Ett verkningsfullt sätt att bekämpa terrorism på internet är, enligt direktivets inledande skäl 22, att vid källan avlägsna internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott. I samma skäl förtydligas att medlemsstaterna bör anstränga sig på alla sätt för att samarbeta med tredjeländer i syfte att försöka se till att internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott avlägsnas från servrar som befinner sig på de ländernas territorium. I de fall där det inte är genomförbart att avlägsna sådant innehåll vid källan kan dock mekanismer införas för att blockera åtkomsten från unionens territorium till sådant innehåll. De åtgärder som medlemsstaterna vidtar i enlighet med direktivet för att avlägsna internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott eller, i de fall där detta inte är genomförbart, för att blockera åtkomsten till sådant innehåll, kan grunda sig på offentliga åtgärder, till exempel lagstiftningsåtgärder, andra åtgärder än lagstiftningsåtgärder eller rättsliga åtgärder. I det sammanhanget påverkar inte direktivet vare sig fri-

villiga åtgärder som internetbranschen vidtar för att förhindra att dess tjänster missbrukas eller medlemsstaternas stöd till sådana åtgärder, t.ex. upptäckt eller rapportering av terroristinnehåll. Oavsett vilken grund för åtgärderna eller metod som väljs bör medlemsstaterna säkerställa att den ger en adekvat nivå vad gäller rättssäkerhet och förutsebarhet för användare och tjänsteleverantörer och möjlighet till rättslig prövning i enlighet med nationell rätt. Alla sådana åtgärder måste ta hänsyn till slutanvändarnas rättigheter och vara förenliga med befintliga lagstadgade förfaranden och rättsliga förfaranden och med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan).

I direktivets inledande skäl 23 anges vidare att avlägsnande av internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott eller, där det inte är genomförbart, blockering av åtkomsten till sådant innehåll i enlighet med direktivet inte bör påverka tillämpningen av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG<sup>191</sup>, det s.k. e-handelsdirektivet. I synnerhet bör inte tjänsteleverantörer åläggas någon allmän skyldighet vare sig att övervaka den information de överför eller lagrar eller att aktivt söka efter fakta eller omständigheter som tyder på olaglig verksamhet. Inte heller bör värdtjänsteleverantörer hållas ansvariga såvida de inte har faktisk kännedom om olaglig verksamhet eller information eller är medvetna om de fakta eller omständigheter som gör förekomsten av den olagliga verksamheten eller den olagliga informationen uppenbar.

Direktivets krav på kriminalisering av offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5) har behandlats ovan i avsnitt 7.3.3. Av artikeln följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att spridande, eller tillgängliggörande för allmänheten på annat sätt, oavsett metod, såväl på som utanför internet, av ett meddelande i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligt, om detta handlande, direkt eller indirekt, till exempel genom förhållande av terroristgärningar, förespråkar utförandet av terroristbrott och därigenom medför fara för att ett eller flera sådana brott begås. I avsnitt 7.3.3 har gjorts bedömningen att de gärningar som ska ut-

---

<sup>191</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

göra brott enligt bestämmelsen är kriminaliserade i svensk rätt<sup>192</sup> och att det därför saknas behov av lagstiftning i den delen. Den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet döms således, enligt 3 § rekryteringslagen, till fängelse i högst två år.<sup>193</sup> Meddelandet kan vara muntligt, skriftligt eller utformat på annat sätt. Att meddelandet ska riktas till allmänheten betyder att bestämmelsen inte omfattar meddelanden som riktar sig enbart till en krets som är både liten och sluten. Ett sådant brott, offentlig uppmaning, kan begås på internet.

Artikel 21 har utformats med utgångspunkt i en snarlik bestämmelse i direktiv 2011/93/EU<sup>194</sup>, här barndirektivet, om avlägsnande och blockering av webbsidor som innehåller eller sprider barnpornografi. Artikel 25.1 i det direktivet ålägger således medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett avlägsnande utan dröjsmål av webbsidor som innehåller eller sprider barnpornografi och vars värdserverar ligger på deras eget territorium samt sträva efter att uppnå ett avlägsnande av sådana webbsidor vars värdserverar ligger utanför deras territorium. Därutöver anges i artikeln (25.2) att medlemsstaterna, för internetanvändare inom sitt territorium, får vidta åtgärder för att blockera tillträdet till webbsidor som innehåller eller sprider barnpornografi, dock att sådana åtgärder ska vara förenade med vissa skyddsmekanismer som bl.a. även ska inbegripa möjlighet till rättslig prövning. Barndirektivet har genomförts i svensk rätt.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> Se 3 § rekryteringslagen och 16 kap. 5 § brottsbalken (givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls). Samtidigt konstateras att TF:s och YGL:s särskilda system för ansvar, med stöd av regleringen i artikel 23.2 i direktivet, är förenligt med direktivets kriminaliseringskrav.

<sup>193</sup> Om brottet är grovt döms, enligt 6 § rekryteringslagen, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

<sup>194</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF.

<sup>195</sup> Se Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp (prop. 2012/13:194). Inför antagandet av barndirektivet upprättades inom Regeringskansliet en analys av vilka åtgärder som bedömdes nödvändiga för att Sverige skulle leva upp till direktivets krav. I analysen, som redovisas i en bilaga till den departementspromemoria som föregick propositionen, gjordes bedömningen att Sverige i mycket stor utstäckning lever upp till vad direktivet kräver, se Genomförande av EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi (Ds 2012:45) s.171–238. Regeringen fann i propositionen inte anledning att frångå den bedömning som gjorts i analysen, alltså att svensk rätt, med undantag av vissa frågor om preskription och registerkontroll, lever upp till kraven enligt direktivet, se a. prop. s. 15 f. När det gäller artikel 25 återfinns bedömningen i nämnda analys (Ds 2012:45 s. 233 ff.).

De huvudsakliga skillnaderna mellan de båda bestämmelserna är således att terrorismdirektivets bestämmelse förhåller sig till *internetinnehåll* och inte till webbsidor och alltså inte kräver t.ex. avlägsnande av webbsidan som sådan utan enbart av det brottsliga materialet. I den andra punkten om blockering anges i terrorismdirektivet att den endast gäller i de fall det inte är genomförbart att avlägsna innehållet enligt den första punkten. Liksom i barndirektivet är bestämmelsen om blockering fakultativ (jfr ordet *kan*). Skrivningarna om skyddsmekanismer har i terrorismdirektivet gjorts tillämpliga inte bara på blockering utan även på avlägsnande.

Skillnaderna mellan de båda bestämmelserna är inte större än att de bestämmelser som genomför barndirektivet bör beaktas här. Vid genomförandet av barndirektivet bedömdes Sverige leva upp till åtagandet när det gäller avlägsnande genom befintliga bestämmelser i brottsbalken, rättegångsbalken, lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) och lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (e-handelslagen). Bestämmelsen om blockering bedömdes vara uppfylld genom ett samarbete på frivillig basis mellan Rikspolisstyrelsen, numera Polismyndigheten, och ett antal ISP ("Internet Service Provider"), det s.k. blockeringsprojektet.<sup>196</sup>

I samband med att barndirektivet förhandlades hade kommissionen försäkrat att både de svenska avlägsnandemöjligheterna och blockeringsmöjligheterna var fullt tillräckliga. Kommissionen har nu i en rapport utvärderat genomförandet av de åtgärder som avses i artikel 25.<sup>197</sup> Inledningsvis konstateras i rapporten bl.a. att samarbetet mellan den privata sektorn, inbegripet branschen och det civila samhället, och offentliga myndigheter, inbegripet brottsbekämpande organ och domstolsväsendet, är avgörande för att genomföra de åtgärder som avses i artikel 25 och effektivt bekämpa spridning av barnpornografiskt material på nätet. När det gäller det svenska införlivandet av artikel 25.1 om avlägsnande görs inga särskilda anmärkningar. Däremot uttrycks viss tveksamhet när det gäller Sveriges uppgifter om skyddsmekanismer vid blockeringsåtgärder (artikel 25.2).

<sup>196</sup> Ds 2012:45 s. 233 ff.

<sup>197</sup> Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av genomförandet av de åtgärder som avses i artikel 25 i direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi, Europeiska kommissionen, Bryssel den 16.12.2016, COM (2016) 872 final.

Avslutningsvis konstateras att kommissionen är medveten om de stora ansträngningar som medlemsstaterna gjort för att införliva artikel 25. Det finns dock ytterligare utrymme för att utnyttja direktivets potential till fullo. Detta uppnås genom att fortsätta arbetet för att direktivet ska genomföras fullständigt och på ett korrekt sätt i alla medlemsstater. Några av de viktigaste kommande utmaningarna är att säkerställa att barnpornografiskt material som förekommer på medlemsstaternas territorium avlägsnas utan dröjsmål och att det finns adekvata skyddsmekanismer när en medlemsstat väljer att vidta åtgärder för att blockera tillgång till webbsidor som innehåller barnpornografiskt material för internetanvändare inom sitt territorium.

I det följande analyseras huruvida Sverige genom befintlig lagstiftning och andra åtgärder lever upp till åtagandet i artikel 21 i terrorismdirektivet.

### *Avlägsnande av internetinnehåll*

Teknikutvecklingen innebär både möjligheter och risker. Det finns i dag, i förhållande till vad som gällde tidigare, genom olika forum på internet mycket större möjligheter för människor att uttrycka sina åsikter, ifrågasätta andras ståndpunkter samt att väcka och bilda opinion. Fördelarna med denna utveckling är uppenbara, inte bara för individer utan också för det demokratiska samhället.<sup>198</sup> Det är samtidigt tydligt att de nya sätten att kommunicera och sprida information också innebär risker för att brott begås. Det gäller bl.a. sådant som den stora spridning som information via internet får, svårigheterna att ta bort sådant som en gång tillgängliggjorts via internet, de ökade möjligheterna att nå andra människor med t.ex. uppmaningar till brottslighet samt de gynnsamma förutsättningarna för anonymitet.

Det är naturligtvis av vikt att internetinnehåll som utgör brott kan avlägsnas för att ominstetgöra spridning av detsamma. Enligt den första meningen i första punkten i artikel 21 ska också medlemsstaten, som framgått, *säkerställa* att internetinnehåll ("online content") som finns på servrar på medlemsstatens territorium avlägsnas utan

---

<sup>198</sup> I avsnitt 8.1.3 nedan redogörs för yttrandefriheten i bl.a. 2 kap. 1 § RF och de inskränningar som får göras i den.

dröjsmål. Medlemsstaten ska också, enligt den andra meningen, *sträva efter* att sådant innehåll på servrar utanför dess territorium avlägsnas.

I denna del är artikeln i det närmaste identisk med artikel 25 i barndirektivet med den skillnaden att den förhåller sig till *internet-innehåll* och inte till webbsidor. Sverige har, som framgått, ansett att barndirektivets artikel överensstämmer med svensk rätt och har angett ett antal bestämmelser som relevanta för artikelns genomförande.<sup>199</sup> Kommissionen har inte när det gäller det svenska införlivandet av artikel 25.1 gjort några särskilda anmärkningar. Dessa bestämmelser synes därför relevanta också vid genomförande av terrorismdirektivet i de fall YGL inte är tillämplig.<sup>200</sup> Närmast följer en redogörelse för de bestämmelser som ansetts genomföra barn-direktivets bestämmelse om avlägsnandeskyldighet. Samtidigt analyseras huruvida Sverige genom dessa bestämmelser, såvitt avser internetinnehåll som inte omfattas av YGL, lever upp till åtagandena även i artikel 21.1 i terrorismdirektivet. Därefter behandlas frågan om svensk rätt på det grundlagsskyddade området är förenlig med direktivet i denna del.

### Möjlighet till förverkande och beslag

Förverkande är enligt svensk rätt en särskild rättsverkan av brott, vilket innebär en författningsreglerad följd av ett brott som varken är en straffrättslig påföljd eller en skyldighet att betala skadestånd. Ett förverkande kan komma till stånd genom en förverkandeförklaring av domstol eller genom ett strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.<sup>201</sup>

Förverkanden kan delas upp i sakförverkande och värdeförverkande. Sakförverkande innebär att viss, specifik egendom förklaras förverkad, dvs. att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till den aktuella egendomen. Värdeförverkande innebär att förverkandeförklaringen avser värdet av viss egendom eller vissa förtjänster.

---

<sup>199</sup> Ds 2012:45 s. 233 ff.

<sup>200</sup> När det gäller offentlig uppmaning till terroristbrott saknas möjlighet att med stöd av de bestämmelser som ansetts genomföra barndirektivets artikel avlägsna internetinnehåll på databaser som omfattas av YGL, t.ex. en webbplats med utgivningsbevis. En sådan ordning bedöms nedan, med stöd av regleringen i artikel 23.2 i direktivet, förenlig med detsamma.

<sup>201</sup> Bestämmelserna om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot, som kan komma i fråga vid mindre allvarliga brott, finns i 48 kap. rättegångsbalken.

De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken.

I 36 kap. 2 § regleras förverkande av bl.a. egendom som använts som hjälpmedel vid brott. Således får, enligt första stycket i bestämmelsen, egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt brottsbalken förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt balken om brottet fullbordats eller förfarandet utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling. Enligt sin lydelse ska första stycket alltså tillämpas bara vid brott enligt brottsbalken. Bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas emellertid genom paragrafens fjärde stycke. Där anges att bestämmelserna i första och tredje stycket, om inte annat är särskilt förskrivet, också ska tillämpas i fråga om egendom som använts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt annan lag eller författning, om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Maximistraffet för offentlig uppmaning enligt 3 § rekryteringslagen är, som redovisats, fängelse i två år eller, om brottet är grovt, fängelse i sex år.<sup>202</sup>

Någon närmare bestämmning av hjälpmedlets beskaffenhet görs inte i lagtexten, på annat sätt än att förverkande av hjälpmedlet ska behövas för att förebygga brott eller att annars särskilda skäl föreligger. I första meningen i första stycket regleras förverkande av egendom *som har använts som hjälpmedel vid brott*. För att ett föremål ska kunna anses ha kommit till användning som hjälpmedel måste tydligen användandet ha ingått i det händelseförlopp vari brottet ingick och främjat brottet eller brottslingens förehavanden i samband med detta. Av förarbetena framgår vidare att bestämmelsen närmast tar sikte på föremål vilkas egenskaper direkt kan utnyttjas i den brottsliga verksamheten. Det fordras inte att användningen av hjälpmedlet har varit en förutsättning för att brottet skulle kunna komma till stånd. För att kunna förverkas behöver föremålet inte heller vara särskilt konstruerat eller annars särskilt lämpat för att användas just för brott. Det kan komma i fråga att förklara en vanlig kniv eller en nyckel som använts vid brott förverkad. Det är emeller-

---

<sup>202</sup> En offentlig uppmaning till terroristbrott kan, som framgått i avsnitt 7.3.3 ovan, vara att bedöma som uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken. Maximistraffet för uppvigling är fängelse i högst fyra år (se fjärde stycket i bestämmelsen).



tid givet att förverkandeförklaring beträffande föremål som inte genom sin beskaffenhet indicerar brottslig verksamhet bör komma i fråga bara där förhållandena ger särskild anledning till en sådan åtgärd. Som sådan anledning framhålls i lagtexten i första hand att förverkande är påkallat till förebyggande av brott. Även om detta skäl inte föreligger kan förverkande vara på sin plats av det särskilda skälet att det skulle te sig stötande att en brottsling får behålla de hjälpmedel han använt, t.ex. den yxa med vilken han har begått ett mord.<sup>203</sup>

Av andra meningen i första stycket framgår att det är möjligt att förverka också egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott, om brottet har fullbordats eller förfarandet utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling. Bestämmelsen, som infördes år 2005, får anses ha gett ökade möjligheter till förverkande, bl.a. i fråga om egendom som varit avsedd att komma till användning vid brott men som inte på grund av sin beskaffenhet kan befaras komma till brottslig användning (jfr 36 kap. 3 §, se nedan). En förutsättning för att egendomen ska kunna förverkas enligt bestämmelsen är att ett brott har förövats.<sup>204</sup>

Vad som sägs i första stycket gäller enligt andra stycket i bestämmelsen även egendom som frambragts genom brott enligt brottsbalken, egendom vars användande utgör sådant brott samt egendom som någon annars tagit befattning med på ett sätt som utgör sådant brott.<sup>205</sup>

För att säkerställa ett förverkande kan föremål tas i beslag med stöd av bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken, se mer om detta nedan.<sup>206</sup>

Vid genomförandet av barndirektivet gjordes bedömningen att Sverige uppfyller åtagandet i artikel 25.1 i det direktivet bl.a. med beaktande av möjligheten till förverkande enligt 36 kap. 2 §. Således gjordes bedömningen att det inom ramen för ett straffrättsligt förfarande finns möjligheter att förverka (och även beslagta) exempelvis

<sup>203</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 januari 2017, Zeteo), kommentaren till 36 kap. 2 §.

<sup>204</sup> Ibid.

<sup>205</sup> Andra stycket i bestämmelsen kan bara tillämpas vid brott enligt brottsbalken (jfr fjärde stycket). En offentlig uppmaning till terroristbrott kan, som framgått ovan, vara att bedöma som uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken.

<sup>206</sup> Med föremål avses i beslagsbestämmelserna enbart lösa saker, se Fitger m.fl. Rättegångsbalken (mars 2017, Zeteo), kommentaren till 27 kap. 1 §. Eftersom internetinnehåll har en bärare, exempelvis en hårddisk, som är att betrakta som ett föremål och därför kan tas i beslag fungerar emellertid beslagsreglerna även på sådant innehåll.

en hårddisk eller server som innehåller barnpornografiskt material i form av t.ex. webbsidor på internet. Motsvarande resonemang bör kunna tillämpas när internetinnehållet på den webbsida som finns på hårddisken eller servern består i en offentlig uppmaning till terroristbrott, om egendomen tillhör gärningsmannen eller någon annan som ingår i den krets av personer hos vilka förverkande kan ske enligt 36 kap. 5 §.<sup>207</sup>

Eftersom internetinnehållet i sig inte kan förverkas är det följaktligen bäraren, t.ex. hårddisken eller servern, som är aktuell för förverkande. I doktrinen framhålls att förverkande av en hårddisk som är full med t.ex. barnpornografiska bilder inte medför några problem ur proportionalitetssynpunkt men att saken blir mera komplicerad om det handlar om enstaka barnpornografiska bilder och hårddisken i övrigt huvudsakligen innehåller helt okontroversiell information. Flera domstolar har i sådana fall i stället för förverkande föreskrivit om åtgärder till förebyggande av missbruk enligt 36 kap. 6 §.<sup>208</sup> Enligt den bestämmelsen får alltså rätten, i stället för förverkande, föreskriva om en sådan åtgärd. Bestämmelsen syftar till att vara ett alternativ till förverkande genom att åtgärder vidtas för att förhindra att något framledes kan komma att användas i brottsligt syfte. Domstolen kan således meddela föreskrifter om åtgärder som berör information som finns digitalt lagrad på ett föremål, t.ex. en hårddisk. Genom åren har ett antal sådana föreskrifter meddelats, ofta med anledning av att förverkande av hårddiskar eller andra lagringsmedier i sammanhanget ansetts oskäligt. I stället har domstolen föredragit att häva beslag som, efter att sådan information som kan användas vid brott tagits bort, kan återlämnas till rättsinnehavaren. Ett praktiskt alternativ i samband med ett totalt förverkande av bäraren, inklusive all information, är att rättsinnehavaren får kopior av den information som han eller hon anser sig ha behov av.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Enligt bestämmelsen får förverkande ske inte bara hos gärningsmannen eller hos någon annan som medverkat till brottet, utan förverkande kan även ske bl.a. hos den som fått egendomen genom vissa familjerättsliga fång.

<sup>208</sup> Frågan om tillämpning av bestämmelsen övervägdes i NJA 1996 s. 74. Högsta domstolen fann med hänsyn till kostnaden för att rensa bort den aktuella informationen från hårddisken att det inte fanns skäl att föreskriva åtgärder för att förebygga missbruk av den. I stället förverkades hårddisken, se mer nedan.

<sup>209</sup> Se Stefan Kronqvist, *Brott och digitala bevis*, En handledning, 2013, s. 95 ff.

Det bör nämnas att Svea hovrätt med stöd av en bestämmelse i 53 a § upphovsrättslagen<sup>210</sup> som motsvarar 36 kap. 2 § har förverkat rätten till domännamnen thepiratebay.se och piratebay.se, som enligt vad hovrätten fann utgjorde ett slags immateriell egendom som hade använts i samband med brott enligt upphovsrättslagen eller medhjälp till sådant brott. Domen har dock överklagats och Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd i frågan om rätt till domännamn alls kan vara föremål för förverkande på det sätt som hovrätten har funnit.<sup>211</sup>

Vid genomförandet av barndirektivet gjordes vidare bedömningen att, för det fall 36 kap. 2 § inte är tillämplig, torde i stället förverkande av hårddiskar enligt 36 kap. 3 § första punkten vara möjligt under vissa förutsättningar. Enligt den bestämmelsen får, även i annat fall än som avses i 36 kap. 2 §, föremål *som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning* förverkas.

NJA 1996 s. 74 avsåg förverkande enligt 36 kap. 3 § första punkten av datorutrustning som använts för att kopiera och tillhandahålla upphovsrättsskyddade datorprogram. En systemoperatör för en elektronisk anslagstavla<sup>212</sup> hade dömts för upphovsrättsintrång avseende datorprogram som gjorts tillgängliga för användare av denna elektroniska anslagstavla. Hovrätten hade förverkat den dator med inmonterad hårddisk som använts för ändamålet. Med anledning av systemoperatörens överklagande i förverkandedelen fastställde Högsta domstolen förverkandet av hårddisken men ogillade förverkandeyrkandet beträffande datorn.

För förverkande enligt 36 kap. 3 § första punkten krävs alltså inte att något brott har ägt rum. En förutsättning är i stället att det aktuella föremålet kan befaras komma till brottslig användning, dvs. användning för brott men inte nödvändigtvis som hjälpmedel. Alla slags brott – alltså även brott enligt specialstraffrätten – åsyftas. Något krav på att den befarade brottsligheten är av allvarlig art uppställs inte. Bestämmelsens räckvidd begränsas genom att föremålet ska

<sup>210</sup> Lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

<sup>211</sup> Svea hovrätts dom den 12 maj 2016 i mål B 5280-15 och Högsta domstolens beslut den 15 mars 2017 i mål B 2787-16. Eftersom immateriell egendom inte kunde anses vara ett föremål saknades, enligt hovrätten, möjlighet att förverka rätten till domännamnen med stöd av 36 kap. 3 § första punkten brottsbalken (vilket var åklagarens förstahandsyrkande).

<sup>212</sup> En tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden, se 1 § BBS-lagen och avsnittet närmast nedan.

vara något som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.<sup>213</sup> Motsvarande bedömning som gjordes vid genomförande av barn-direktivet kan göras här. Således torde en hårddisk (eller server), vars innehåll på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning (innehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott), kunna förverkas enligt bestämmelsen i 36 kap. 3 § första punkten och därför tas i beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken.<sup>214</sup>

Något ska nu också sägas om förfarandet vid förverkande och om beslag. Förverkande på grund av brott sker genom en förverkandeförklaring som meddelas av domstol.<sup>215</sup> När en förverkandefråga tas upp i samband med åtal för det brott som förverkandet grundar sig på gäller sedvanliga regler för rättegången i brottmål för förfarandet. För att det ska vara möjligt att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om förverkande är det ofta nödvändigt att i ett tidigare skede säkra egendomen så att innehavaren eller ägaren inte längre fritt kan förfoga över den. I svensk rätt beslutas sådana åtgärder under pågående förundersökning, bl.a. beslag och kvarstad. I det internationella samarbetet finns också förutsättningar att efter ansökan säkra verkställighet av ett framtida beslut om förverkande.<sup>216</sup>

Bestämmelser om beslag finns i 27 kap. 1–17 §§ rättegångsbalken. Enligt 27 kap. 1 § får bl.a. föremål som skäligen kan antas komma

<sup>213</sup> Berggren m.fl., Brottbalken, En kommentar (1 januari 2017, Zeteo), kommentaren till 36 kap. 3 §.

<sup>214</sup> 27 kap. 14 a § rättegångsbalken innehåller regler om beslag i fråga om föremål som avses i 36 kap. 3 § brottbalken. Kan föremål skäligen antas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § får det således, enligt 27 kap. 14 a §, tas i beslag och bestämmelserna i 27 kap. ska ha motsvarande tillämpning.

<sup>215</sup> Förverkande kan också, som framgått, när fråga är om mindre allvarliga brott beslutas genom strafföreläggande eller ordningsbot. Lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. reglerar förfarandet då förverkandefrågan rör någon som inte är tilltalad för brott. Enligt huvudregeln prövas förverkandefrågan i dessa fall av allmän domstol efter särskild talan, varvid rättegångsbalkens regler om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter ska tillämpas (2 §).

<sup>216</sup> Se bl.a. 2 kap. 1 § lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningensbeslut. Se även 4 kap. 23 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (Lirb), enligt vilken Sverige kan bistå en annan stat genom att ta egendom i beslag för att säkerställa verkställighet av ett beslut om förverkande som meddelats eller kommer att meddelas i den andra staten. I Lirb finns även vissa bestämmelser om att svenska åklagare får ansöka om hjälp utomlands. Utgångspunkten är emellertid att svenska åklagare kan begära rättslig hjälp utomlands i den utsträckning som den andra staten tillåter detta. Om och under vilka förutsättningar svenska åklagare och domstolar kan få hjälp från andra stater är en fråga som styrs av gällande bestämmelser i den aktuella staten och de internationella överenskommelser som är bindande mellan den andra staten och Sverige.

att förverkas på grund av brott tas i beslag. Beslag får riktas såväl mot den som är misstänkt för brottet som mot annan. Det finns inte något krav på att brottet ska ha viss straffskala. Beslag får emellertid beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Även föremål som avses i 36 kap. 3 § brottsbalken får tas i beslag enligt 27 kap. 14 a §. Bestämmelserna i 27 kap. ska då ha motsvarande tillämpning.

För att beslag ska få ske förutsätts som huvudregel att föremålet ska vara tillgängligt för en sådan åtgärd, dvs. beslutet om beslag ska kunna verkställas omedelbart. I 2 kap. 1 § lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut<sup>217</sup> ges dock en möjlighet för åklagare att besluta om beslag av föremål som kan antas vara förverkat på grund av brott och som kan antas komma att påträffas i en annan medlemsstat inom EU, utan hinder av att föremålet inte är tillgängligt vid beslutet. Ett sådant beslut kan sedan sändas till den andra staten för erkännande och verkställighet.

I 27 kap. 4 § finns bestämmelser om vem som får ta föremål i beslag. Ett beslag avser ofta ett föremål som påträffas i samband med en annan tvångsåtgärd, t.ex. husrannsakan. Huvudregeln är att den som med laga rätt verkställer en sådan tvångsåtgärd får ta föremål i beslag. Undersökningsledaren eller åklagaren får besluta att ett föremål som påträffas i annat fall än vid verkställighet av en tvångsåtgärd ska tas i beslag. Även utan ett föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren får en polisman i vissa fall, om det är fara i dröjsmål, ta ett påträffat föremål i beslag. Ett sådant beslag ska skyndsamt anmälas till undersökningsledaren eller åklagaren, som då ska pröva om beslaget ska bestå. Enligt 5 § kan rätten i vissa fall besluta om beslag. När rätten avgör ett mål i vilket det beslutats om beslag, ska den också avgöra om beslaget ska bestå. Ett beslut om förverkande av föremålet anses verkställt när beslutet vunnit laga kraft.

Ett svenskt beslut om förverkande och som avser bl.a. egendom som använts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott

---

<sup>217</sup> Lagen innehåller bestämmelser för genomförande av rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial.

kan erkännas och verkställas i en annan medlemsstat i EU enligt bestämmelserna i lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen.<sup>218</sup>

Sammantaget innebär det sagda att svensk rätt genom befintliga bestämmelser i brottsbalken och rättegångsbalken om förverkande och beslag åtminstone delvis uppfyller åtagandet i artikel 21.1 i direktivet. Egendom, såsom en hårddisk eller server, som har använts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott, liksom föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning får förverkas enligt bestämmelserna i 36 kap. 2 § och 36 kap. 3 § första punkten brottsbalken. För att säkerställa ett förverkande får föremål omedelbart tas i beslag med stöd av bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Härigenom möjliggörs alltså att internetinnehåll som finns på servrar på svenskt territorium och som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott avlägsnas. Medlemsstaten ska, enligt artikel 21.1, också sträva efter att sådant innehåll på servrar utanför dess territorium avlägsnas. I detta sammanhang kan nämnas möjligheten för åklagare att besluta om beslag av föremål som kan antas vara förverkat på grund av brott och som kan antas komma att påträffas i en annan medlemsstat inom EU och möjligheten att verkställa ett svenskt beslut om förverkande i en sådan stat men även i andra stater i vissa fall. De åtgärder som avses (förverkande och beslag) är slutligen omgärdade av lämpliga rättsäkerhetsgarantier, inbegripet möjlighet till rättslig prövning, varför även åtagandet i artikel 21.3 om skyddsmekanismer uppfylls i denna del.

---

<sup>218</sup> Lagen innehåller bestämmelser för genomförande av rådets rambeslut 2006/783/RIF av den 6 oktober 2006 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande, ändrat genom rådets rambeslut 2009/299/RIF. Se när det gäller tredje land 26 § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen). Frågor om verkställighet av ett svenskt beslut om förverkande prövas enligt 12 § förordningen (1977:178) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetsförordningen) av Kronofogdemyndigheten. Om Kronofogdemyndigheten finner att förutsättningarna för verkställighet enligt internationella verkställighetslagen är uppfyllda ska ansökan och övriga handlingar i ärendet överlämnas till Justitiedepartementet för vidarebefordran till den behöriga myndigheten i den främmande staten. Se också lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen).

Skyldighet för tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor att ta bort eller på annat sätt förhindra spridning av meddelanden som innebär vissa brott

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor benämns ofta BBS-lagen. Det kommer från det engelska begreppet "Bulletin Board System", vilket i förarbetena till lagen förklaras som att en dator förses med en viss typ av program för kommunikation, som innebär att alla som har tillgång till nätadressen kan föra in uppgifter och läsa vad andra har skrivit. Det svenska ordet för detta är enligt förarbetena "elektronisk anslagstavla".<sup>219</sup> Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor benämns i det följande BBS-lagen.

I dag är elektroniska anslagstavlor en stor och viktig arena för kommunikation mellan människor. I BBS-lagen finns bestämmelser som reglerar ansvar och befogenheter för den som tillhandahåller den tjänst som gör kommunikationen möjlig. Ansvaret är utformat som en skyldighet att informera användarna om vem som driver tjänsten, en skyldighet att ha tillsyn över den kommunikation som äger rum med hjälp av tjänsten och en skyldighet att ta bort meddelanden som uppenbart innebär vissa uppräknade brott eller att hindra att meddelandena sprids vidare. Befogenheterna för den som tillhandahåller den elektroniska anslagstavlan är utformade som en rätt att ta del av meddelanden för att kunna utöva tillsynen.

Med elektronisk anslagstavla avses i lagen en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden (1 §). För att det ska vara fråga om en elektronisk anslagstavla krävs enligt förarbetena att den som använder tjänsten kan ta del av andras meddelanden och sända egna meddelanden till andra, dvs. att tjänsten är interaktiv. I propositionen diskuterades om lagens tillämpningsområde var tillräckligt tydligt angivet med anledning av att Lagrådet i sitt yttrande hade uttryckt att det kunde uppstå tvekan om vad som avsågs med bl.a. elektronisk anslagstavla och att det kunde uppstå gränsdragningsproblem. Det anfördes att den tekniska utvecklingen gjorde att det inte var möjligt att mer exakt definiera begreppen och att en mer detaljerad definition eller redogörelse snabbt riskerade att bli inaktuell. Efter att ha utlovat att följa utvecklingen inom rättstillämpningen anförde regeringen följande:

---

<sup>219</sup> Ansvar för elektroniska anslagstavlor (prop. 1997/98:15) s. 6.

Regeringen vill emellertid framhålla att definitionen av elektronisk anslagstavla innefattar alla tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden. Den tekniska lösning som tillhandahållaren valt för tjänsten har därför i princip ingen betydelse. En elektronisk anslagstavla i lagens mening kan föreligga även när tjänsten går under ett annat namn och alltså inte kallas elektronisk anslagstavla. När det gäller att avgöra om en tjänst omfattas av lagen får stor vikt läggas vid om tillhandahållaren erbjuder meddelandeförmedling på ett sådant sätt att han eller hon framstår som den som driver en verksamhet, en ”tjänst”, inriktad på sådan förmedling. Ett exempel på en verksamhet som utgör en elektronisk anslagstavla i lagens mening är vad som i dag brukar kallas webbhotell, dvs. när någon erbjuder användare att lägga upp egna informationsdatabaser i form av hemsidor och hemsidorna nås genom den som inrättat möjligheten att lägga upp hemsidorna. Som angetts ovan omfattas dock inte den som lägger upp information i en renodlad informationsdatabas av tillhandahållaransvaret.<sup>220</sup>

I doktrinen har det uttryckts att det är oklart exakt vad som åsyftas med en elektronisk anslagstavla. Enligt lagen omfattas emellertid i princip alla tjänster för elektronisk förmedling av meddelanden. Det innebär att alla interaktiva webbplatser, dvs. webbplatser som har chattfunktioner, kommentarsfält eller andra typer av kommunikationstjänster där besökaren kan publicera information (inklusive bilder) omfattas.<sup>221</sup>

Meddelanden som är avsedda bara för en viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare (elektronisk post) omfattas inte av lagen (2 § fjärde punkten). I begreppet elektronisk post innefattas i detta sammanhang alla fall där avsändaren bestämt vem eller vilka personer som ska motta ett visst meddelande.<sup>222</sup> Med meddelande avses i lagen text, bild, ljud eller information i övrigt (1 §).

Enligt 5 § är den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla skyldig att från tjänsten ta bort, eller på annat sätt förhindra vidare spridning av, vissa insända meddelanden. Detta gäller bl.a. om meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna i brottsbalken om uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott eller olaga våldsskildring (första punkten). För att kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 § ska tillhandahållaren enligt 4 § ha sådan

---

<sup>220</sup> Prop. 1997/98:15 s. 9 f.

<sup>221</sup> Malin Edmar, Internetpublicering och sociala medier, En juridisk vägledning, 5 uppl., 2015, s. 148.

<sup>222</sup> Se prop. 1997/98:15 s. 24.



uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Tillhandahållaren har också, för att kunna fullgöra sin skyldighet, rätt att ta del av meddelanden som förekommer i tjänsten.

I förarbetena till 5 § anfördes följande i fråga om vilka brott som borde omfattas av skyldigheten att ta bort meddelanden:

Om skyldigheten att ta bort meddelanden gällde alla slag av brottsliga gärningar skulle man kunna invända att reglerna skulle bli svåra att följa. Informationsflödet är ibland för stort för att den som tillhandahåller tjänsten systematiskt skall kunna granska och bedöma alla meddelanden som förmedlas. För att göra det praktiskt möjligt för tillhandahållaren att efterleva lagen bör det straffbara området, i vart fall som ett första steg, begränsas till att avse vissa brott mot allmän ordning och intrång i upphovsrätten m.m. I det första fallet är det normalt sett möjligt att göra en bedömning som grundas enbart på meddelandets innehåll, dvs. av tillhandahållaren kända faktorer. Skyldigheten att ta bort meddelanden bör därför knytas till om meddelandet har ett sådant innehåll som avses i bestämmelserna i 16 kap. 5, 8, 10 a eller 10 b § brottsbalken om uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott respektive olaga våldsskildring. Den typ av meddelanden som avses i de angivna bestämmelserna är relativt sett enkla att identifiera och en bedömning av innehållet kan göras utifrån objektiva kriterier.<sup>223</sup>

Enligt 7 § ska den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § dömas till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. I paragrafen anges vidare att straffbestämmelsen inte ska tillämpas om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt bl.a. brottsbalken.

Datorer och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 7 § får, enligt 8 §, förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel, om brottet har fullbordats. Förverkande får helt eller delvis underlåtas om ett förverkande är oskäligt.

---

<sup>223</sup> Prop. 1997/98 :15 s. 16 f. I Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222) föreslås bl.a. att ett nytt brott benämnt olaga integritetsintrång införs i 4 kap. 6 c § brottsbalken. Samtidigt föreslås att skyldigheten enligt 5 § BBS-lagen utvidgas till att även omfatta meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken och den föreslagna bestämmelsen om olaga integritetsintrång.

Vid genomförandet av barndirektivet gjordes bedömningen att Sverige uppfyller åtagandet i artikel 25.1 i det direktivet bl.a. med beaktande av skyldigheten för tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor att vid straffansvar ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av barnpornografiskt material (och material som avses i bestämmelsen om olaga våldsskildring). Möjligheten att förverka datorer och andra hjälpmedel som har använts vid brott mot skyldigheten nämndes också i detta sammanhang.<sup>224</sup>

Som framgått återfinns inte offentlig uppmaning enligt 3 § rekryteringslagen i uppräknningen i 5 § BBS-lagen av brott som omfattas av skyldigheten att ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av ett meddelande på en elektronisk anslagstavla. Det gör däremot uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken. Som redogjorts för ovan i avsnitt 7.3.3 är bestämmelsen i 3 § rekryteringslagen utformad i nära anslutning till uppviglingsparagrafen i brottsbalken, i den del bestämmelsen avser förledande till brott. Bestämmelsen om offentlig uppmaning motsvarar alltså delar av uppviglingsbestämmelsen. Även bestämmelsen om uppvigling får, som framgått i avsnitt 7.3.3, i sak anses motsvara bestämmelsen om offentlig uppmaning till terroristbrott i terrorismdirektivet. Befintlig reglering i BBS-lagen är alltså i och för sig tillämplig på vad som enligt terrorismdirektivet ska anses utgöra offentlig uppmaning till terroristbrott. För det fall skyldigheten att vid straffansvar ta bort eller förhindra spridning av meddelanden på elektroniska anslagstavlor bedöms som ett lämpligt sätt att genomföra även artikel 21 kan det finnas anledning att överväga att, av tydlighetsskäl, lägga till offentlig uppmaning i uppräknningen i 5 § BBS-lagen. Först ska emellertid lämplighetsbedömningen göras och något sägas om hur skrivningarna om att avlägsnande av internetinnehåll inte bör påverka tillämpningen av bestämmelserna i e-handelsdirektivet (se direktivets inledande skäl 23) förhåller sig till kravet i 4 § BBS-lagen om att tillhandahållaren ska ha uppsikt över tjänsten.<sup>225</sup>

Genom artikel 15.1 i e-handelsdirektivet förbjuds medlemsstaterna att ålägga tjänsteleverantörerna en allmän skyldighet att övervaka den information de överför eller lagrar. Tjänsteleverantörerna får inte heller åläggas någon allmän skyldighet att aktivt efterforska

---

<sup>224</sup> Ds 2012:45 s. 235 f.

<sup>225</sup> Se mer om e-handelsdirektivet under nästa rubrik.

fakta eller omständigheter som kan tyda på olaglig verksamhet. Med tjänsteleverantör avses i direktivet varje fysisk eller juridisk person som tillhandahåller någon av informationssamhällets tjänster, t.ex. en elektronisk anslagstavla. I skäl 23 betonas just detta: att tjänsteleverantörer inte bör åläggas någon allmän skyldighet vare sig att övervaka den information de överför eller lagrar eller att aktivt söka efter fakta och omständigheter som tyder på olaglig verksamhet. I förarbetena till e-handelslagen, som genomför e-handelsdirektivet, behandlas hur förbudet i direktivet mot att ålägga vissa tjänsteleverantörer en allmän övervakningsskyldighet förhåller sig till BBS-lagen. Regeringen anförde i det avseendet följande:

Vid BBS-lagens tillkomst poängterades att det inte krävs att tillhandahållaren förhandsgranskar meddelanden eller aktivt kontrollerar varje enskilt meddelande som sänds till tjänsten. I stället anges i förarbetena att ett sätt att uppfylla uppsiktsplikten, om antalet meddelanden är stort, är att upprätta en ”klagomur” dit användarna kan vända sig om det förekommer straffbara meddelanden (prop. 1997/98:15 s. 14 f). Någon skyldighet att aktivt efterforska fakta eller omständigheter som kan tyda på olaglig verksamhet uppställs inte heller i lagen. BBS-lagen innebär alltså inte någon allmän övervakningsskyldighet, utan endast en plikt att hålla en viss uppsikt i skäligen omfattning. Sammantaget leder detta till slutsatsen att BBS-lagen inte står i strid med artikel 15.1.<sup>226</sup>

BBS-lagen innebär alltså inte någon allmän övervakningsskyldighet, utan endast en plikt att hålla en viss uppsikt i skäligen omfattning varför motsvarande slutsats kan dras i detta avseende.

När det i övrigt gäller den lämplighetsbedömning som nu ska göras är en möjlig svaghet att det, som framgått, råder viss osäkerhet bl.a. om vad som i BBS-lagen avses med begreppet elektronisk anslagstavla. Begreppet har också ansetts föråldrat. Av BBS-lagen och dess förarbeten framgår att den avser en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden och att den innefattar alla tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden. I förarbetena görs även ett annat förtydligande; det kan vara fråga om både tjänster som erbjuds yrkesmässigt och tjänster som bedrivs av privatpersoner. Regeringen gör i propositionen Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (i vilken bl.a. föreslås att ansvaret för tillhandahållare av

<sup>226</sup> Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, m.m. (prop. 2001/02:150) s. 100.

elektroniska anslagstavlor ska utvidgas) bedömningen att, även om begreppet elektronisk anslagstavla i sig är något föråldrat, så är innebörden – en tjänst där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden – fortfarande relevant.<sup>227</sup> Motsvarande bedömning kan göras här. BBS-lagen innehåller alltså en tillräckligt tydlig avgränsning som kan anses stå sig över tid och därmed tillämpas även i dag.<sup>228</sup>

Genom förarbeten, praxis och doktrin har det också i viss mån klarlagts vilka tjänster som BBS-lagen är tillämplig på. Klart är t.ex. att sociala medier som Facebook<sup>229</sup>, Instagram och Twitter omfattas liksom alla (andra) interaktiva webbplatser, dvs. webbplatser som har chattfunktioner, kommentarsfält eller andra typer av kommunikationstjänster där besökaren kan publicera information (inklusive bilder). Vidare har anförts att lagen omfattar nyhetsgrupper och arkiv där användare kan ladda upp filer. Det har även framförts att den omfattar ”vanliga” webbplatser som har chattar, insändar- och diskussionsfora, gästböcker m.m.<sup>230</sup>

Den – mycket begränsade – praxis som finns torde anses kunna bekräfta vad som uttalats i doktrinen om BBS-lagens tillämpningsområde.<sup>231</sup> I NJA 2007 s. 805 har en webbsida med gästbok – där besökare kunde skriva egna inlägg och kommentera andras inlägg – ansetts omfattas av BBS-lagen. I tre tvistemål som behandlat frågan om skadestånd med anledning av förtal, har bloggar med modererade respektive omodererade kommentarsfunktioner ansetts omfattas av BBS-lagen.<sup>232</sup>

En annan fråga som möjligen kan skapa oklarhet är vem som träffas av ansvaret enligt BBS-lagen. Ansvaret för den elektroniska

---

<sup>227</sup> Prop. 2016/17:222 s. 79.

<sup>228</sup> Motsvarande bedömning görs i det betänkande som föregick propositionen. Även i betänkandet föreslås att ansvaret enligt lagen utvidgas, se Integritet och straffskydd (SOU 2016:7) s. 500.

<sup>229</sup> Se t.ex. Malmö tingsrätts dom den 23 februari 2017 i mål nr B 10658-15. En person dömdes för bl.a. offentlig uppmaning. Uppmaningarna bestod i offentliga meddelanden som tillhandahållits av personen på den elektroniska anslagstavlan Facebook med innebörden att överföra pengar till Jahbat al-Nusra, Islamiska staten och Ahrar ash-Shaam för inköp av vapen. Domen är överklagad (Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål nr B 949-17).

<sup>230</sup> SOU 2016:7 s. 500.

<sup>231</sup> I SOU 2016:7 konstateras på s. 493 att det nästan helt synes saknas praxis när BBS-lagen tillämpats i brottmål. Vid sökningar i tre rättsdatabaser påträffade utredningen endast NJA 2007 s. 805.

<sup>232</sup> Göta hovrätts dom den 19 april 2011 i mål FT 2010-10, Hovrätts över Skåne och Blekinge dom den 1 juni 2011 i mål FT 1346-10 och Göta hovrätts dom den 28 november 2013 i mål FT 836-13. Se även SOU 2016:7 s. 484.

anslagstavlan har enligt lagen den som tillhandahåller tjänsten. Den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är enligt förarbetena den som kan bestämma över tjänstens användning, inklusive de tekniska och administrativa rutinerna. Tillhandahållaren är den eller de som leder verksamheten där tjänsten erbjuds. Vem eller vilka dessa är får avgöras mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. När en juridisk person eller en myndighet tillhandahåller en anslagstavla bör, enligt förarbetena, de allmänna principer om företagaransvar som har vuxit fram i praxis gälla.<sup>233</sup> I doktrinen har det uttryckts att det är den som sköter driften av en webbplats som omfattas av lagen.<sup>234</sup>

Det kan givetvis i vissa fall vara vanskligt att ta ställning till vem som har ett bestämmande inflytande över en verksamhet, och liknande frågeställningar. Det är emellertid inte någon ny fråga för straffrätten att hantera eller något som specifikt gäller för BBS-lagen. Sådana frågor har tvärtom behandlats ofta och praxis finns beträffande många olika slags brottstyper, inte minst sådana som berör näringsverksamhet, miljö, arbetsmiljö och ekonomisk brottslighet. I det betänkande som föregick den nyss nämnda propositionen, Integritet och straffskydd (SOU 2016:7), görs mot den bakgrunden bedömningen att frågan om vem som bär det straffrättsliga ansvaret för driften av en elektronisk anslagstavla bör kunna hanteras med tillämpning av den befintliga lagstiftningen och de rättsprinciper som utvecklats vid tillämpning av andra brottstyper.<sup>235</sup> Motsvarande bedömning kan göras här.

Frågan om straffrättslig jurisdiktion har också framhållits som ett skäl till att BBS-lagen inte tillämpas. Det har bl.a. framförts att lagen inte skulle vara tillämplig om servern som tjänat en aktuell elektronisk tjänst finns i ett annat land än Sverige. I betänkandet Integritet och straffskydd görs bedömningen att det inte finns skäl att avgränsa svensk jurisdiktion på det sättet. I den mån den ansvarige för driften finns i Sverige – och de handlingar han eller hon borde ha vidtagit skulle ha vidtagits här i landet – torde det inte möta något hinder att pröva frågan inför svensk domstol. Om exempelvis en person i Sverige driver en blogg och har möjlighet att kontrollera och

---

<sup>233</sup> Prop. 1997/98:15 s. 10.

<sup>234</sup> Edmar a.a. s. 151.

<sup>235</sup> SOU 2016:7 s. 501.

avgöra vilka kommentarer som blir tillgängliga i ett kommentarsfält, torde det föreligga svensk domsrätt även om bloggen tillhandahålls via ett bloggshotell på en utländsk server. I den mån den fysiska person som träffas av ansvaret – dvs. den som sköter driften och kan styra över innehållet – befinner sig i ett annat land torde det däremot kunna vara på det sättet att det saknas svensk jurisdiktion. Rättsläget kan dock klarläggas först när sådana frågeställningar prövas i praxis, enligt de generella bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken om tillämpligheten av svensk lag.<sup>236</sup>

Motsvarande bedömning kan göras här. Om en del av den brottsliga handlingen har ägt rum i Sverige eftersom vissa åtgärder skulle ha utförts här så är handlingen i sin helhet att anse som begången i Sverige.<sup>237</sup> För brott som begåtts i Sverige döms efter svensk lag och vid svensk domstol (2 kap. 1 § brottsbalken). Svensk domsrätt och tillämpligheten av svensk lag är emellertid vidstäckt även i fråga om brott som begås utomlands och omfattar, enligt 2 kap. 2 § brottsbalken, t.ex. brott begånget av en svensk medborgare under förutsättning att gärningen inte var fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten (s.k. dubbel straffbarhet). BBS-lagen torde alltså, sammanfattningsvis, i vissa fall kunna tillämpas även om servern som tjänat en aktuell elektronisk tjänst finns utomlands.

Skyldigheten enligt 5 § BBS-lagen avser att ta bort eller på annat sätt förhindra spridning av *meddelanden* dvs. text, bild, ljud eller information i övrigt (1 §). Därmed ligger terrorismdirektivets bestämmelse om åtgärder mot *internetinnehåll* som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott närmare BBS-lagen än vad barndirektivets bestämmelse, som avser *webbsidor*, gör.

En begränsning i BBS-lagens tillämpningsområde bör dock noteras. Skyldigheten att bl.a. ta bort meddelanden är begränsad till meddelanden vars innehåll *uppenbart* är sådant som avses i de straffbestämmelser som BBS-lagen gäller. I NJA 2007 s. 805 (som torde vara det enda refererade domstolsavgörandet avseende BBS-lagen) ogillades ett åtal avseende underlåtenhet att från en elektronisk anslagstavla ta bort meddelanden som enligt åtalet utgjorde hets mot folkgrupp. I domen, som innefattade överväganden mot bakgrund

---

<sup>236</sup> SOU 2016:7 s. 501 f.

<sup>237</sup> Jfr Berggren m.fl., Brottsbalken, En kommentar (1 januari 2017, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 4 §.

av Europakonventionens skydd för yttrandefriheten, konstaterade Högsta domstolen att även om spridningen av meddelandena fick anses ha överskridit gränsen för vad som objektivt är att bedöma som hets mot folkgrupp, kunde det mot den angivna bakgrunden inte anses att detta varit uppenbart. Högsta domstolen pekade på att uppenbarhetskravet enligt förarbetena hade införts bl.a. för att det inte ansetts realistiskt att begära att den som tillhandahåller tjänsten ska kunna ta ställning till svåra juridiska gränsdragningsproblem.

Viktigt att framhålla är emellertid att det är innehållet i meddelandet som uppenbart ska vara sådant som avses i de uppräknade bestämmelserna, inte att det uppenbart ska vara fråga om ett sådant brott och att det på ett annat ställe i förarbetena betonas att den typ av meddelanden som avses i de angivna bestämmelserna är relativt sett enkla att identifiera och att bedömningen av innehållet kan göras utifrån objektiva kriterier.<sup>238</sup> Fråga är alltså om tydliga avgränsningar i det straffrättsliga ansvaret som torde ha motiverats av de rätts-säkerhetskrav som måste ställas när det gäller underlåtenhetsbrott. Sådana rättssäkerhetskrav är väl förenliga med skrivningarna om skyddsmekanismer i artikel 21.3 i direktivet.

Mot denna bakgrund går det alltså, såvitt kan bedömas, att tillämpa BBS-lagen på dagens elektroniska kommunikation och samtidigt upprätthålla tillräckliga rättssäkerhetskrav. Motsvarande bedömning görs i betänkandet Integritet och straffskydd. Regeringen anser i propositionen att det visserligen finns skäl som talar för att reformera lagstiftningen, men att en översyn inte är nödvändig för att tillämpningsområdet ska kunna utvidgas. I propositionen föreslås bl.a. att ett nytt brott benämnt olaga integritetsintrång införs i 4 kap. 6 c § brottsbalken. Samtidigt föreslås att skyldigheten enligt 5 § BBS-lagen utvidgas till att även omfatta meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken och den föreslagna bestämmelsen om olaga integritetsintrång.<sup>239</sup>

Sammantaget innebär det sagda att svensk rätt genom BBS-lagen och dess bestämmelser om att en tillhandahållare av en elektronisk anslagstavla vid straffansvar är skyldig att ta bort eller på annat sätt

<sup>238</sup> Prop. 1997/98:15 s. 16 f.

<sup>239</sup> Se SOU 2016:7 s. 502 ff. och prop. 2016/17:222 s. 76 ff. I propositionen föreslås även ändringar i 4 kap. 5 § brottsbalken och 7 § BBS-lagen.

förhindra vidare spridning av meddelanden som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott i den mening som avses i artikel 5 i direktivet åtminstone delvis uppfyller åtagandet i artikel 21.1 i direktivet. Som framgått är befintlig reglering i BBS-lagen i och för sig, genom bestämmelsen om uppvigling, tillämplig på vad som enligt direktivet ska anses utgöra offentlig uppmaning till terroristbrott. Trots den överensstämmelse som finns mellan offentlig uppmaning och uppvigling finns dock anledning att, av tydlighetsskäl, låta även offentlig uppmaning omfattas av regleringen i BBS-lagen. Härigenom tydliggörs alltså att internetinnehåll som finns på servrar på svenskt territorium och som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott utan dröjsmål avlägsnas. Medlemsstaten ska också sträva efter att sådant innehåll på servrar utanför dess territorium avlägsnas. Som framgått torde BBS-lagen i vissa fall vara tillämplig även om servern som tjänat en aktuell elektronisk tjänst finns i ett annat land än Sverige. De avlägsnandeåtgärder som avses är slutligen omgärdade av lämpliga rättsäkerhetsgarantier, inbegripet möjlighet till rättslig prövning (för tillhandahållaren), varför även åtagandet i artikel 21.3 om skyddsmekanismer uppfylls i denna del.

Skyldighet för tjänsteleverantörer att så snart de fått kännedom om olaglig information utan dröjsmål vidta åtgärder för att avlägsna informationen

E-handelsdirektivet innehåller regler som avser bl.a. tjänsteleverande mellanhanders ansvar. Direktivet har genomförts genom e-handelslagen, som för vissa fall föreskriver frihet dels från skyldighet att ersätta skada och betala sanktionsavgift, dels från ansvar för oaktsamhetsbrott.<sup>240</sup>

Enligt förarbetena avses med *elektronisk handel* själva handeln av varor och tjänster över internet. Med *informationssamhällets tjänster* avses i e-handelslagen tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare (2 §). Detta begrepp är alltså vidare än begreppet elektronisk handel och inbegriper även övriga tjänster som är kopplade till handeln av varor och tjänster över internet eller andra nät. I begreppet informationssamhällets tjänster ingår

<sup>240</sup> Prop. 2001/02:150. Frågan om mellanhanders ansvar kan i vissa avseenden ha betydelse för det ansvar som finns för tillhandahållare enligt BBS-lagen, se avsnittet ovan.



därför, förutom själva handeln, en mängd olika tjänster såsom informationstjänster, finansiella tjänster, fastighetsmäklartjänster, webbhotell och söktjänster. En förutsättning för att en tjänst ska omfattas av begreppet är att den tillhandahålls online, dvs. via en förbindelse som möjliggör direkt interaktiv kommunikation.<sup>241</sup> Med *tjänsteleverantör* avses i e-handelslagen en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller någon av informationssamhällets tjänster (2 §). Inom det samordnade regelområdet ska svensk rätt gälla för de informationssamhällets tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer med Sverige som etableringsstat, även om tjänsterna helt eller delvis riktar sig mot tjänstemottagare i någon annan stat inom EES (5 §). Det territorium där en tjänsteleverantör är etablerad (ursprungslandet) är den ort eller stat där den faktiska näringsverksamheten bedrivs. Innebörden av bestämmelsen är att alla i Sverige etablerade tjänsteleverantörer ska följa svenska regler inom det samordnade regelområdet när de tillhandahåller informationssamhällets tjänster.<sup>242</sup>

Av särskild betydelse här är alltså sådana s.k. mellanhänder som regleras i e-handelslagen. Det är fråga om verksamhet som innebär överföring och lagring av information som tillhandahållits av andra. I förarbetena och i direktivet beskrivs mellanhänder utifrån tre olika kategorier; (1) ”mere conduit” (enbart vidarebefordran), (2) ”caching” (att lagring sker för att effektivisera vidare överföring av information) samt (3) ”hosting” (värdtjänster av olika slag).<sup>243</sup> I förarbetena anges följande beträffande vad värdtjänster kan innebära:

Det finns även värdtjänster av olika slag, t.ex. webbhotell och chatttjänster. Webbhotell är en tjänst som innebär uthyrning av lagringsutrymme. Den som vill göra en webbsida tillgänglig via Internet, men inte har en egen webbserver med permanent Internetuppkoppling, kan hyra ett sådant lagringsutrymme. Sådana tjänster tillhandahålls oftast av teleoperatörer, men även av andra tjänstetillhandahållare med s.k. portaler (webbsidor med ingångar till ett stort utbud av tjänster), som t.ex. MSN, Passagen, Spray och Torget. En form av värdtjänst är de s.k. elektroniska anslagstavlor (på engelska Bulletin Board System, BBS). Elektroniska anslagstavlor är ett sätt att möjliggöra kommunikation elektroniskt. Gemensamt för dessa tjänster är att användare både kan föra in

---

<sup>241</sup> Prop. 2001/02:150 s. 19.

<sup>242</sup> Prop. 2001/02:150 s. 27 f. och 112 f.

<sup>243</sup> Se artiklarna 12–14 i e-handelsdirektivet och prop. 2001/02:150 s. 20 f.

text eller annan information på ”anslagstavlan” och ta del av den information andra har fört in.<sup>244</sup>

I artiklarna 12–14 i e-handelsdirektivet anges att sådana mellanhänder, under vissa närmare angivna förutsättningar, ska vara fria från ansvar för den information de hanterar i verksamheten. Ett syfte med bestämmelserna är att säkerställa att mellanhänderna inte drabbas av ett orimligt stort ansvar, vilket riskerar att hämma utvecklingen av informationssamhällets tjänster. Ett annat är att öka tryggheten och rättssäkerheten samt att avlägsna hinder för den fria rörligheten för tjänsterna genom att ha tydliga och framför allt gemensamma regler på den inre marknaden. I förarbetena till den svenska lagstiftningen ansågs viktigt att poängtera att ansvarsfrihetsreglerna inte innebär att det skapas något slags immunitet för mellanhänder. Tvärtom begränsas ansvarsfriheten genom en rad olika villkor och förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ansvarsfrihet ska komma ifråga. Dessa begränsningar ansågs vara väl avvägda och i linje med svensk rättsuppfattning. Det betonades också att reglerna inte på något sätt påverkar möjligheterna att hålla dem ansvariga som tillhandahållit eller på annat sätt ligger bakom den olagliga informationen.<sup>245</sup>

Således föreskrivs i en ansvarsfrihetsregel i 18 § e-handelslagen, som genomför artikel 14 i e-handelsdirektivet om värdtjänster, att en tjänsteleverantör som lagrar information som lämnats av en tjänstemottagare inte på grund av innehållet i informationen ska vara skyldig att ersätta skada eller betala sanktionsavgift, under förutsättning att leverantören

- a) inte känner till att den olagliga informationen eller verksamheten förekommer och, när det gäller skyldighet att ersätta skada, inte är medveten om fakta eller omständigheter som gör det uppenbart att den olagliga informationen eller verksamheten förekommer, eller
- b) så snart den får sådan kännedom eller medvetenhet utan dröjsmål förhindrar vidare spridning av informationen.

---

<sup>244</sup> Prop. 2001/02:150 s. 21.

<sup>245</sup> Prop. 2001/02:150 s. 87 f.

Det innebär att för att en tjänsteleverantör som lagrar information ska kunna utnyttja ansvarsbegränsningen, måste leverantören så snart den fått kännedom eller blivit medveten om olaglig verksamhet skyndsamt vidta åtgärder för att avlägsna den berörda informationen eller göra den oåtkomlig. Ansvarfrihet förutsätter alltså att mellanhanden helt saknar kännedom om viss olaglig verksamhet eller information eller att mellanhanden, så snart informationen blivit känd, utan dröjsmål avlägsnat den eller gjort den oåtkomlig.<sup>246</sup>

Artikel 14 i e-handelsdirektivet (liksom 18 § e-handelslagen) reglerar ansvarfrihet och påverkar inte, vilket framgår av artikel 14.3, möjligheten för domstolar eller administrativ myndighet att i enlighet med medlemsstaternas rättssystem kräva att tjänsteleverantören upphör med eller förhindrar en överträdelse. I artikel 14.3 sägs även att reglerna inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att inrätta förfaranden för att avlägsna information eller göra den oåtkomlig.

Vid genomförandet av barndirektivet ansågs 18 § e-handelslagen som en del av genomförandet av artikel 25 i det direktivet.<sup>247</sup> Motvarande bedömning kan göras här. Svensk rätt får alltså genom ansvarsfrihetsregeln i 18 § e-handelslagen som medför en skyldighet för en tjänsteleverantör att, för att undvika skadeståndsskyldighet och sanktionsavgift, så snart den fått kännedom om olaglig information (offentlig uppmaning till terroristbrott) utan dröjsmål vidta åtgärder för att avlägsna den berörda informationen, åtminstone delvis anses uppfylla åtagandet i artikel 21.1 i direktivet. Härigenom tydliggörs alltså att internetinnehåll som finns på servrar på svenskt territorium och som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott utan dröjsmål avlägsnas. Medlemsstaten ska enligt direktivet också sträva efter att sådant innehåll på servrar utanför dess territorium avlägsnas. Som framgått ska alla i Sverige etablerade tjänsteleveran-

---

<sup>246</sup> Prop. 2001/02:150 s. 91.

<sup>247</sup> Ds 2012:45 s. 235 f. När det gäller barnpornografiskt material har medlemsstaterna, med e-handelsdirektivet som grund, infört förfaranden för anmälan och avlägsnande av olagligt innehåll genom att inrätta nationella telefonjourer till vilka internetanvändare kan rapportera barnpornografiskt material som de hittar på internet. Telefonjouren rapporterar till det nationella brottsbekämpande organet varefter leverantören av värdtjänsten informeras. Efter att ha underrättats om förekomsten av olagligt material på sina servrar kan leverantören hållas ansvarig om denne inte tar bort materialet i enlighet med de nationella genomförandebestämmelserna, se Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av genomförandet av de åtgärder som avses i artikel 25 i direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi s. 7 f.

törer följa svenska regler inom det samordnade regelområdet när de tillhandahåller informationssamhällets tjänster. De avlägsnandeåtgärder som avses är slutligen omgärdade av lämpliga rättsäkerhetsgarantier, inbegripet möjlighet till rättslig prövning (för tjänsteleverantören), varför även åtagandet i artikel 21.3 om skyddsmekanismer uppfylls i denna del.

### Svensk rätt är förenlig med direktivet på det grundlagsskyddade området

I RF finns bestämmelser som syftar till att skydda den fria opinionsbildningen, bl.a. yttrandefriheten och informationsfriheten.<sup>248</sup> Bestämmelsen till skydd för yttrande- och informationsfriheten finns i 2 kap. 1 § RF. Här anges att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad *yttrandefrihet* (frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor). Vidare anges att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad *informationsfrihet* (frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden). Av 2 kap. 1 § andra stycket RF följer att tryckfriheten enligt TF och motsvarande yttrandefrihet enligt YGL undantas från RF:s tillämpningsområde.

TF och YGL innehåller ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är också att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Andra begränsningar förutsätter alltså grundlagsändring.

En grundläggande förutsättning för grundlagsskydd är att det finns en identifierbar person som straff- och skadeståndsrättsligt ansvarar för innehållet i det som publiceras. Det finns alltså ingen möjlighet att offentligt uppmana till terroristbrott i grundlagsskyddade medier utan att någon också straffrättsligt kan hållas ansvarig för gärningen. Risken för att grundlagsskyddade medier skulle användas för spridning av sådana budskap som omfattas av direktivet kan därför antas vara mycket begränsad. Skulle så ändå ske finns i artikel 23 i direktivet en allmän bestämmelse om grundläggande fri- och

---

<sup>248</sup> Se mer i avsnitt 8.1.3 nedan.

rättigheter, se mer om bestämmelsen i avsnitt 7.10 nedan. Medlemsstaterna får med stöd av artikeln fastställa villkor som är nödvändiga till följd av, och är förenliga med, grundläggande principer som rör pressfrihet och andra mediers frihet och som reglerar pressens eller andra mediers rättigheter och ansvar samt processrättsliga skyddsregler för dem, när dessa villkor hör samman med fastställande och begränsning av ansvar (artikel 23.2). Bestämmelsen får förstås som att bestämmelsen om åtgärder mot internetinnehåll (som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott) inte behöver tillämpas på det område som skyddas av TF och YGL. Svensk rätt är således även på detta område förenlig med direktivet.

### Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär det sagda att svensk rätt, med god marginal, genom befintlig reglering i brottsbalken, rättegångsbalken, BBS-lagen och e-handelslagen (möjlighet till förverkande och beslag samt skyldighet för tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor/tjänsteleverantörer att avlägsna brottsligt internetinnehåll) uppfyller åtagandet i artikel 21.1 om avlägsnande av internetinnehåll. Alla de avlägsnandeåtgärder som avses är omgärdade av lämpliga rättsäkerhetsgarantier, inbegripet möjlighet till rättslig prövning, varför även åtagandet i artikel 21.3 om skyddsmekanismer uppfylls i denna del. Det finns emellertid anledning att, av tydlighetsskäl, låta bestämmelsen om offentlig uppmaning i 3 § rekryteringslagen omfattas av regleringen om bl.a. skyldighet att ta bort vissa meddelanden och straff i BBS-lagen. Även på det grundlagsskyddade området är svensk rätt, med stöd av bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter, förenlig med direktivet.

### *Blockering av internetinnehåll*

Enligt den andra punkten i artikel 21 *kan* medlemsstaterna, när det inte är genomförbart att avlägsna det innehåll som avses i den första punkten vid källan, vidta åtgärder för att blockera åtkomsten till sådant innehåll för internetanvändarna inom sitt territorium. Liksom i barndirektivet är bestämmelsen om blockering fakultativ, jfr ordet *kan* ("may"). Till skillnad från barndirektivets bestämmelse

gäller den andra punkten dessutom endast i de fall det inte är genomförbart att avlägsna innehållet enligt den första punkten.

Vid genomförandet av barndirektivet gjordes bedömningen att Sverige uppfyller bestämmelsen om blockering i artikel 25 i det direktivet genom ett samarbete på frivillig basis mellan Rikspolisstyrelsen, numera Polismyndigheten, och ett antal ISP ("Internet Service Provider"), det s.k. blockeringsprojektet. När polisen får information om barnpornografiska hemsidor, t.ex. från Interpol, Europol, barnrättsorganisationer och allmänheten eller direkt från internet, verifieras information och därefter kontaktar polisen ISP som vidtar de tekniska åtgärderna för att blockera hemsidan för slutanvändaren. Det innebär att den som försöker gå in på hemsidan i Sverige, oavsett var servern finns, i stället får ett meddelande som anger att hemsidan blockerats på grund av att den innehåller barnpornografi. När det gäller skrivningarna om skyddsmekanismer i barndirektivet, bl.a. att blockeringsåtgärderna ska ske i enlighet med transparenta procedurer och vara omgärdade av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier, gjordes bedömningen att detta uppfylls genom polisens arbete med att bl.a. verifiera innehållet på anmälda hemsidor. Av det meddelande som visas i samband med att en hemsida blockerats framgår också att den som har synpunkter eller motsätter sig blockeringen är välkommen att kontakta polisen. Kommissionen har i sin rapport uttryckt viss tveksamhet när det gäller Sveriges uppgifter om skyddsmekanismer vid blockeringsåtgärder.<sup>249</sup>

Av terrorismdirektivets inledande skäl 22 följer, som framgått, att direktivet inte påverkar vare sig frivilliga åtgärder som internetbranschen vidtar för att förhindra att dess tjänster missbrukas eller medlemsstaternas stöd till sådana åtgärder, t.ex. upptäckt eller rapportering av terroristinnehåll. Oavsett vilken grund för åtgärderna eller metod som väljs bör medlemsstaterna säkerställa att den ger en adekvat nivå vad gäller rättssäkerhet och förutsebarhet för användare och tjänsteleverantörer och möjlighet till rättslig prövning ("judicial redress") i enlighet med nationell rätt. Alla sådana åtgärder måste ta hänsyn till slutanvändarnas rättigheter och vara förenliga

---

<sup>249</sup> Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av genomförandet av de åtgärder som avses i artikel 25 i direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi, s. 12: "I [...] SE var uppgifterna om skyddsmekanismer vid blockeringsåtgärder inte tillräckliga för att dra några slutsatser och kräver ytterligare undersökning".

med befintliga lagstadgade förfaranden och rättsliga förfaranden och med EU-stadgan.

Mot denna bakgrund är det tveksamt om en utvidgning av det frivilliga blockeringsprojekt som gäller för barnpornografi (och som ISP:erna allvarligt kritiserat i olika sammanhang som rättsosäkert) till att även omfatta offentlig uppmaning skulle kunna säkerställa de garantier för rättssäkerhet som måste upprätthållas enligt artikel 21.3. Att åstadkomma en sådan utvidgning av projektet som gäller för barnpornografi – ett innehåll som är relativt enkelt att konstatera om det är olagligt – till att omfatta även brottet offentlig uppmaning skulle dessutom sannolikt visa sig vara mycket svårt.

Bestämmelsen om blockering är emellertid fakultativ och gäller endast i de fall det inte är genomförbart att avlägsna internetinnehållet enligt den första punkten i artikel 21. Som framgått ovan uppfyller svensk rätt med god marginal genom befintlig reglering åtagandet i den första punkten. Bestämmelsen om blockering kan mot den bakgrunden inte anses vara av sådan karaktär att den fordrar lagstiftning eller andra åtgärder.

Sverige har naturligtvis ett starkt intresse av att förhindra spridning av och tillgång till internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott och i övrigt förebygga terrorism. Det pågår ett nationellt arbete med att förhindra, förebygga och försvåra terrorism (se närmare redogörelsen i regeringens skrivelse 2014/15:146, Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism<sup>250</sup>). Om detta arbete leder fram till slutsatsen att lagstiftning eller andra åtgärder krävs i denna del, t.ex. genom att en ordning som möjliggör blockering inrättas i förvaltningsrättslig kontext, måste sådant övervägas i särskild ordning.

---

<sup>250</sup> Av skrivelsen framgår (på s. 10 f.) bl.a. att Sverige måste vara rustat för att bemöta propaganda och antidemokratiska budskap även när de sprids på internet eller i sociala medier och att regeringen anser att det bästa sättet att bemöta propaganda för våldsbejakande extremism och terrorism är med kunskap. Statens medieråd har tidigare på uppdrag av regeringen tagit fram ett digitalt utbildningsmaterial i syfte att öka barns och ungas medie- och informationskunnskap och därigenom stärka deras förmåga att ifrågasätta antidemokratiska och våldsbejakande budskap på internet och i sociala medier som uppmanar till hot och våld för en ideologisk sak.

## 7.9 Informationsutbyte m.m.

**Bedömning:** Svensk rätt uppfyller genom befintlig reglering åtagandet i tilläggsprotokollet om informationsutbyte och direktivets ändringar i beslut 2005/671/RIF. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda. Säkerhetspolisen bör utses till kontaktpunkt enligt artikel 7 i tilläggsprotokollet.

### Skälen för bedömningen

Både tilläggsprotokollet och direktivet innehåller bestämmelser som rör informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrottslighet.

Av artikel 7 i tilläggsprotokollet följer att varje part, i enlighet med sin nationella lagstiftning och gällande internationella förpliktelser, ska vidta de åtgärder som fordras för att öka parternas rättidiga utbyte av relevant information om personer som gör utlandsresor för terrorismsyften. För detta ändamål ska varje part utse en kontaktpunkt som kan nå dygnet runt, sju dagar i veckan. En part får välja att utse en redan befintlig kontaktpunkt. En parts kontaktpunkt ska ha kapacitet att kommunicera med en annan parts kontaktpunkt utan dröjsmål. Vad som avses med ”utlandsresor för terrorismsyften” följer av definitionen i protokollets artikel 4, se avsnitt 7.3.7. Angivna åtgärder ska vidtas utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.2 a i konventionen, som reglerar förebyggande handlingsprogram på nationell nivå och där det särskilt föreskrivs att varje part ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förbättra och utveckla samarbetet mellan nationella myndigheter i syfte att förebygga terroristbrott och deras negativa verkningar genom att utbyta information.

Av direktivets artikel 22 följer att rådets beslut 2005/671/RIF, som beskrivits i avsnitt 3.1.6, ska ändras i några avseenden. Beslutets artikel 1, som innehåller definitioner, ska ändras på så sätt att begreppet terroristbrott knyts till de brott som avses i terrorismdirektivet. Vidare ska artikel 2, som innehåller de centrala bestämmelserna om tillhandahållande av information till Europol, Eurojust och andra medlemsstater, ändras i vissa avseenden. Artikelns punkt



6, som anger att varje EU-land ska säkerställa att viss angiven information görs tillgänglig för andra EU-länder så snart som möjligt, ska ersättas med skrivningen

Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att relevant information som samlats in av dess behöriga myndigheter inom ramen för ett straffrättsligt förfarande med anknytning till terroristbrott så snart som möjligt görs tillgänglig för de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat, antingen på begäran eller spontant, och i enlighet med nationell rätt och relevanta internationella rättsliga instrument, när informationen skulle kunna användas för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott enligt direktiv (EU) 2017/541 i den medlemsstaten.<sup>251</sup>

Vidare ska artikeln kompletteras med två ytterligare punkter. Punkt 7 anger att punkt 6 inte är tillämplig om informationsutbytet skulle äventyra pågående utredningar eller enskilda personers säkerhet eller strida mot väsentliga säkerhetsintressen i den berörda medlemsstaten. Punkt 8 anger att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behöriga myndigheter, när de erhåller den information som avses i punkt 6, i vederbörlig tid vidtar åtgärder i enlighet med nationell rätt, beroende på vad som är lämpligt.

Rådets beslut 2005/671/RIF om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott har beskrivits i avsnitt 3.1.6.

Vid genomförandet av rådets beslut i svensk rätt synes bedömningen ha gjorts att beslutet inte medförde något behov av lagändringar. I en rådspromemoria från Justitiedepartementet daterad den 18 november 2004 angavs att polisärt samarbete och informationsutbyte främst regleras i dåvarande Polisdatalagen (1998:622) och lag (2000:343) om polisärt rättsligt samarbete och att internationellt rättsligt samarbete i allmänhet regleras i lag (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Härefter konstaterades att rådets beslut (då förslag) inte bedömdes medföra behov av ändringar i svensk lagstiftning. Rådets beslut torde ha genomförts genom bl.a. 9 kap. 6 § i Åklagarmyndighetens föreskrifter om internationellt samarbete, ÅFS 2007:12 (konsoliderad version). Av den bestämmelsen, som

---

<sup>251</sup> Det bör här noteras att den svenska lydelsen av punkt 6 enligt såväl den hitillsvarande som den nya lydelsen föreskriver att det ska säkerställas att informationen "görs tillgänglig", medan den engelska lydelsen genom direktivets artikel 22 ändras från "can be made accessible" till "is made accessible".

rör nationell kontaktperson för terrorism inom det europeiska rättsliga nätverket, följer att riksåklagaren utser sådan och att det i uppgiften ingår att fullgöra de uppgifter som tillkommer kontaktpersonerna enligt artikel 2 i rådsbeslutet.

För att verkningsfullt kunna bekämpa terrorism är det avgörande att det finns ett effektivt utbyte mellan behöriga myndigheter och unionsbyråer av information som de behöriga myndigheterna anser vara relevant för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrott. Som följer av direktivets inledande skäl 24 bör EU:s medlemsstater säkerställa att informationsutbytet sker på ett verkningsfullt sätt och i vederbörlig tid, i enlighet med nationell rätt och den befintliga unionsrättsliga ramen, t.ex. rådets beslut 2005/671/RIF (aktuellt här), rådets beslut 2007/533/RIF<sup>252</sup> och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681<sup>253</sup>. När de nationella behöriga myndigheterna överväger om relevant information ska bli föremål för utbyte bör de beakta att terroristbrott utgör ett allvarligt hot.

Som framgått ovan har det tidigare gjorts bedömningen att rådets beslut är genomfört i svensk rätt. För att ta ställning till om svensk rätt även uppfyller de krav som följer av ändringarna genom direktivets artikel 22 analyseras innebörden av dessa nedan.

Ändringarna i rådets beslut innebär, som framgått, inledningsvis att definitionen av terroristbrott i beslutets artikel 1 knyts till de brott som avses i terrorismdirektivet. Definitionen av terroristbrott, som tidigare omfattade de brott som avses i terrorismrambeslutets artiklar 1, 2 och 3, utvidgas till att avse samtliga de brott som avses i terrorismdirektivet. Informationsutbytet avser således även andra brott än terroristbrott enligt direktivets definition i artikel 3. Någon särskild lagändring med anledning av detta behövs inte, men det får förutsättas att ändringen iakttas vid tillämpningen av rådets beslut.

Artikel 2.6 i rådets beslut har ändrats främst genom ändring av dels beskrivningen av vilken information som är föremål för utbytet, dels när informationsutbyte ska ske.

---

<sup>252</sup> Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II).

<sup>253</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

Enligt den nya lydelsen ska utbyte avse relevant information som samlats in av medlemsstatens behöriga myndigheter inom ramen för ett straffrättsligt förfarande med anknytning till terroristbrott (jfr den tidigare lydelsen ”all relevant information som finns i handlingar, register, uppgifter, föremål eller andra bevismaterial som påträffats eller beslagtogs under en brottsutredning eller ett straffrättsligt förfarande avseende terroristbrott”). Sådan relevant information bör enligt terrorismdirektivets inledande skäl 25 åtminstone, beroende på vad som är lämpligt, innefatta den information som överförs till Europol eller Eurojust i enlighet med samma beslut, se avsnitt 3.1.6. Detta gäller om inte annat följer av unionsbestämmelserna om dataskydd i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 (dataskyddsdirektivet)<sup>254</sup> och påverkar inte tillämpningen av unionsbestämmelser om samarbete mellan behöriga nationella myndigheter inom ramen för straffrättsliga förfaranden, såsom bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU<sup>255</sup> och rambeslut 2006/960/RIF<sup>256</sup>. Genom preciseringen att insamlingen av information ska ha gjorts av behöriga myndigheter inom ramen för ett straffrättsligt förfarande med anknytning till terroristbrott åstadkoms en mer enhetlig EU-lagstiftning (jfr exempelvis EU:s oskuldspresumtionsdirektiv<sup>257</sup>, där tillämpningsområdet också har

---

<sup>254</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF. Det bör noteras att arbete för närvarande pågår med att genomföra dataskyddsdirektivet i svensk rätt, se delbetänkandet Brottsdatalag (SOU 2017:29). I betänkandet föreslås att direktivet i huvudsak genomförs genom en ny ramlag, brottsdatalagen, som föreslås träda i kraft den 1 maj 2018. Det föreslås även att lagen med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen upphävs vid samma tidpunkt. Syftet med brottsdatalagen är både att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter och att säkerställa att behöriga myndigheter kan behandla och utbyta personuppgifter med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Lagen ska vara generellt tillämplig vid behandling av personuppgifter inom det område som direktivet reglerar och ska främst tillämpas av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Lagen, som i huvudsak ska gälla för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, ska vara subsidiär till särskilda registerförfattningar, exempelvis PDL.

<sup>255</sup> Europaparlamentets och rådets beslut 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området.

<sup>256</sup> Rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater.

<sup>257</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/343/EU av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden.

begränsats till straffrättsliga förfaranden).<sup>258</sup> Med begreppet ”straffrättsliga förfaranden” avses alla stadier av förfarandena, från det att en person blir misstänkt eller tilltalad för att ha begått ett brott fram till dess att det slutliga avgörandet av om personen har begått det berörda brottet har vunnit laga kraft, se terrorismdirektivets inledande skäl 26. Genom ändringarna tydliggörs bestämmelsens tillämpningsområde, men de torde inte medföra någon ändring i sak. Bedömningen görs att informationsutbytet alltså är begränsat till brottsutredningar (jfr underrättelseinformation).

Genom ändringen som avser när informationsutbyte ska ske har utbytet tydligare knutits till brott enligt terrorismdirektivet. Informationen ska således göras tillgänglig för myndigheterna i andra berörda medlemsstater när informationen skulle kunna användas för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott enligt direktivet (jfr den tidigare lydelsen ”där utredningar genomförs eller skulle kunna inledas eller där lagföring avseende terroristbrott har inletts”). Någon ändring i sak torde inte vara åsyftad.

Även övriga ändringar i artikel 2.6 torde vara redaktionella.

Artikel 2.1–2.6 i rådets beslut innehåller, som angetts ovan, bestämmelser om tillhandahållande av information om terroristbrott. Även om ändringarna i beslutet, med undantag för ändringen av definitionen, inte bedöms innehålla några ändringar i sak är det här av betydelse att klargöra hur rådets beslut förhåller sig till svensk rätt.

Av 3 § polislagen (1984:387) följer att Säkerhetspolisen bl.a. har i uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott liksom att utreda och beivra sådana brott. Sådan brottslig verksamhet innefattar bl.a. brott enligt finansieringslagen, terroristbrottslagen och rekryteringslagen.<sup>259</sup> Upptäcker Polismyndigheten sådant brott eller brottslig verksamhet ska myndigheten omedelbart underrätta Säkerhetspolisen och i vissa fall ska myndigheten även bistå vid polisverksamhet som leds av Säkerhets-

---

<sup>258</sup> Jfr också direktivets artikel 2 där tillämpningsområdet beskrivs enligt följande: ”Detta direktiv ska tillämpas på fysiska personer som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden. Det är tillämpligt i alla stadier av det straffrättsliga förfarandet, från det tillfälle då en person blir misstänkt eller tilltalad för att ha begått ett brott eller ett påstått brott fram till dess att det slutliga avgörandet av om personen har begått det aktuella brottet har vunnit laga kraft”.

<sup>259</sup> Jfr 3 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

polisen.<sup>260</sup> Åklagarmyndigheten (Riksenheten för säkerhetsmål) ansvarar för förundersökningar inom samma område.<sup>261</sup>

Polisärt samarbete och informationsutbyte regleras i svensk rätt huvudsakligen i lagen (2017:496) om internationellt polisärt samarbete, polisdatalagen (2010:361, PDL), som gäller i polisens brottsbekämpande verksamhet, och tillhörande förordningar.

Lagen om internationellt polisärt samarbete tillämpas på polisärt samarbete mellan Sverige och andra stater i den utsträckning Sverige i en internationell överenskommelse har gjort sådana åtaganden som avses i lagen, medan PDL är generellt utformad och gäller i merparten av polisens brottsbekämpande verksamhet.

I vissa fall kan även lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen bli tillämplig. Lagen reglerar behandling av personuppgifter i verksamhet som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, om uppgifterna inom ramen för polissamarbete eller straffrättsligt samarbete görs eller har gjorts tillgängliga eller överförs eller har överförts mellan bl.a. en svensk myndighet och en stat som är medlem i EU eller ett EU-informationssystem.

Åklagares och domstolars samarbete över gränserna i brottsutredningar och rättegångar i brottmål regleras däremot främst i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Av 16 § i förordningen med instruktion för Polismyndigheten följer att Polismyndigheten har de uppgifter som nationell kontaktpunkt eller motsvarande som framgår av bl.a. bilagan till förordningen. Enligt den ska Polismyndigheten upprätthålla funktionen att bl.a. vara nationell enhet för den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol och för Europol. Inom Polismyndigheten är det Internationella enheten vid Nationella operativa avdelningen (Noa) som har denna uppgift. Enheten har således huvudansvaret för att kanalisera informationsdelning till och från Europol för bl.a. terro-

---

<sup>260</sup> 27 och 28 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

<sup>261</sup> 1 § Åklagarmyndighetens föreskrifter om indelningen av den operativa verksamheten, ÅFS 2014:4 (konsoliderad version) och Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, ÅFS 2005:9 (konsoliderad version).

rism.<sup>262</sup> I praktiken har Noa inte separerat genomförandet av det aktuella rådsbeslutet från genomförandet av uppdraget enligt Europolförordningen<sup>263</sup>, där det i artikel 4.1 a föreskrivs att Europol ska samla in, lagra, behandla, analysera och utbyta information för att stödja och stärka dels åtgärder som utförs av myndigheterna i länderna i EU, dels gemensamt samarbete mellan EU-länderna när det gäller att förebygga och bekämpa bl.a. terrorism. Som följer av artikel 7.6 a i Europolförordningen ska varje medlemsstat, som huvudregel via sin nationella enhet, tillhandahålla Europol den information som är nödvändig för att den ska kunna uppfylla sina mål, dvs. bl.a. att stödja och stärka gemensamt samarbete mellan EU-länderna när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism. Undantag från sådan informationsskyldighet föreligger enligt artikel 7.7 i Europolförordningen om det skulle a) strida mot den berörda medlemsstatens grundläggande säkerhetsintressen, b) äventyra en positiv utgång av en pågående utredning eller en enskild persons säkerhet, eller c) medföra att uppgifter som sätts i samband med organisationer eller särskild underrättelseverksamhet inom området för nationell säkerhet lämnas ut. Europolförordningen är bindande och direkt tillämplig i Sverige.

Polismyndigheten är via Noa ansvarig för det praktiska förfarandet för att tillhandahålla information till Europol på området. Handläggare samarbetar med övriga Europolländer i Europols analysfiler ("Analytical projects") och när det bedöms relevant lämnas tillgänglig information till övriga europeiska kollegor som medverkar i projekten och till Europol. Säkerhetspolisen deltar också i vissa analysprojekt. Noa för även in relevant information i Europols informationssystem, vilket är sökbart för Europol och de andra EU-länderna. Genom iakttagande av angiven informationsskyldighet enligt Europolförordningen uppfylls även åtagandena i artiklarna 2.1 och 2.3–6 i rådets beslut om tillhandahållande av information till Europol och tillgängliggörande av information för myndigheterna i

---

<sup>262</sup> Artikel 3.1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF (Europolförordningen).

<sup>263</sup> Bestämmelserna i Europolförordningen trädde, med några undantag, i kraft den 1 maj 2017 och ersatte bl.a. rådets beslut 2009/371/RIF av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol), som i här relevanta avseenden innehåller motsvarande bestämmelser som förordningen.

andra berörda EU-länder. Direktivets ändringar i rådets beslut påverkar inte denna bedömning.

När det gäller rådsbeslutets reglering om att utse en nationell kontaktperson till Eurojust och att tillhandahålla viss angiven information till Eurojust ansvarar Åklagarmyndigheten för detta enligt 9 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten. Som angetts ovan är det riksåklagaren som utser de nationella kontaktpersonerna, som har ansvar för dessa uppgifter.<sup>264</sup>

Informationsutbytet styrs i praktiken främst av artikel 13 i Eurojustbeslutet, som reglerar överföring av information till Eurojust.<sup>265</sup> Enligt artikel 13.1 ska medlemsstaternas behöriga myndigheter utbyta all information med Eurojust som är nödvändig för att Eurojust ska kunna fullgöra sina uppgifter, med tillämpning av de regler om dataskydd som anges i beslutet. Enligt artikeln ska Åklagarmyndigheten förse Eurojust med minst den information som preciseras i artiklarna 13.5–7. Enligt artikel 13.8 ska nationella myndigheter dock inte vara skyldiga att i ett särskilt fall lämna information, om detta skulle innebära att viktiga nationella säkerhetsintressen skadas eller säkerheten för individer äventyras.

Sverige har genomfört Eurojustbeslutet genom ovan angivna bestämmelser. Genom denna ordning uppfyller svensk rätt även åtagandena i artikel 2.2–6 i rådets beslut, såvitt anser information till Eurojust.

Bestämmelser om gemensamma utredningsgrupper återfinns i lag (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar och avser bl.a. sådana gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar som inrättas mellan myndigheter i Sverige och myndigheter i en eller flera stater med stöd av rådets rambeslut 2002/465/RIF av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper. Svensk rätt uppfyller således även rådets beslut i artikel 3 om att medlemsstaterna i förekommande fall ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta gemensamma utredningsgrupper för utredningar om terroristbrott. I sammanhanget kan nämnas att Europol bl.a. har till uppgift att föreslå att gemensamma utrednings-

<sup>264</sup> 9 kap. 6 § i Åklagarmyndighetens föreskrifter om internationellt samarbete, ÅFS 2007:12 (konsoliderad version).

<sup>265</sup> Rådets beslut 2009/426/RIF av den 16 december 2008 om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet.

grupper inrättas samt att delta i och stödja sådana grupper, se artiklarna 4 d och h samt 5 i Europolförordningen.

Den nya artikeln 2.7 innehåller, som framgått ovan, tre undantag från informationsskyldigheten enligt punkt 6. Det första undantaget, som avser informationsutbyte som skulle äventyra pågående utredningar, reglerades tidigare i punkten 6, medan de andra två undantagen är nya. De avser informationsutbyte som skulle äventyra enskilda personers säkerhet eller strida mot väsentliga säkerhetsintressen i den berörda medlemsstaten. Motsvarande undantag finns, som framgått ovan, i Europolförordningen och delvis i Eurojustbeslutet (2009), och iakttas vid informationsutbytet. Bestämmelser om dataskydd finns som tidigare framgått även i dataskyddsdirektivet, se terrorismdirektivets inledande skäl 25. I sammanhanget bör särskilt noteras dataskyddsdirektivets bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer i artiklarna 35–40, som har relevans för det här aktuella informationsutbytet.

Den nya artikeln 2.8 innebär en skyldighet för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att deras behöriga myndigheter, när de erhåller den information som avses i punkt 6, i vederbörlig tid vidtar åtgärder beroende på vad som är lämpligt. Säkerhetspolisen har, som tidigare angetts, ansvar för att bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka terroristbrottslighet. Vidare ska enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Det föreligger en absolut förundersökningsplikt, dock med vissa undantag. Förundersökningen ska bedrivas skyndsamt. Sedan förundersökningen slutförts, beslutar åklagaren om åtal ska väckas eller inte. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken ska åklagare, som huvudregel, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Åklagaren har enligt denna regel en absolut åtalsplikt, vilket innebär att åklagaren är skyldig att väcka åtal så snart bevismaterialet är sådant att åklagaren på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom. Svensk rätt uppfyller genom bestämmelserna om förundersökning och åtal åtagandet i artikel 2.8. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelsen ska vara genomförd.

Ändringarna i rådets beslut bedöms inte i någon del påverka domstolarnas verksamhet (jfr det inledande skälet 25 där det som exem-



pel på behöriga myndigheter anges undersökningsdomare, men inte domare eller domstolar i allmänhet).

När det avslutningsvis gäller tilläggsprotokollets krav i artikel 7 på att varje part ska utse en kontaktpunkt som kan nå dygnet runt, sju dagar i veckan, för att öka informationsutbytet om personer som gör utlandsresor för terrorismsyften, konstateras att detta åtagande är nytt i förhållande till tidigare internationella instrument. Informationsutbytet tar sikte på sådan brottslig verksamhet som Säkerhetspolisen enligt sin instruktion har i uppgift att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda. Bedömningen görs därför att Säkerhetspolisen lämpligen bör utses till kontaktpunkt enligt artikel 7 tilläggsprotokollet. I sammanhanget kan noteras att Europarådets ministerkommitté har uppmanat medlemsstaterna att, i avvaktan på att protokollet ska träda i kraft, utse kontaktpersoner i ett sådant nätverk som avses i artikel 7. Sverige har den 19 september 2016 anmält att Säkerhetspolisen tills vidare kan fungera som en sådan kontaktpunkt. Denna ordning synes ha fungerat på ett ändamålsenligt sätt.

Sammanfattningsvis uppfyller svensk rätt genom befintlig reglering både åtagandet i tilläggsprotokollet om informationsutbyte och de krav som följer av direktivets ändringar i beslut 2005/671/RIF. Det behövs därför inte någon särskild lagstiftning för att bestämmelserna ska vara genomförda. Säkerhetspolisen bör utses till kontaktpunkt enligt artikel 7 i tilläggsprotokollet.

## 7.10 Villkor och garantier/grundläggande fri- och rättigheter

**Bedömning:** Tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om villkor och garantier/grundläggande fri- och rättigheter medför i sig inget behov av lagstiftning.

### Skälen för bedömningen

Både tilläggsprotokollet och direktivet innehåller, som framgått ovan, bestämmelser om villkor och garantier/grundläggande fri- och rättigheter (artiklarna 8 och 23).

I artikel 8.1 i tilläggsprotokollet anges således att genomförandet av protokollet, inklusive införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 2–6 ska ske med respekt för mänskliga rättigheter, särskilt rätten till fri rörlighet, yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet såsom de anges i Europakonventionen, i den internationella konventionen om medborgerska och politiska rättigheter och i andra folkrättsliga förpliktelser. Vidare anges i artikel 8.2 att införandet, genomförandet och tillämpningen av de ifrågakommande kriminaliseringarna ska ske med beaktande av proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Härvid ska varje form av godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling vara utesluten.

Direktivet ska, enligt artikel 23.1, inte medföra någon ändring i fråga om de skyldigheter att respektera grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper som stadgas i artikel 6 i EU-fördraget. Av den artikeln framgår bl.a. att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i EU-stadgan, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen samt att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Direktivet respekterar således, enligt dess inledande skäl 35, de principer som erkänns i artikel 2 i EU-fördraget<sup>266</sup> och grundläggande rättigheter och friheter och iaktar de principer som erkänns särskilt i EU-stadgan som omfattar bl.a. rätt till frihet och säkerhet, yttrandefrihet och informationsfrihet, föreningsfrihet och tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, det allmänna förbudet mot diskriminering (särskilt på grund av ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning), rätt till respekt för privatlivet och familjelivet och rätt till skydd av personuppgifter. Vidare framgår att direktivet respekterar legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen i fråga om brott och påföljder, som också omfattar kravet på preci-

---

<sup>266</sup> Enligt den artikeln ska unionen bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

sion, klarhet och förutsebarhet inom straffrätten, oskuldspresumtionen samt fri rörlighet, såsom den beskrivs i artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG (rörlighetsdirektiv)<sup>267</sup>. Slutligen framgår att direktivet måste genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer samt med beaktande av Europakonventionen, av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och av andra skyldigheter på området för mänskliga rättigheter enligt internationell rätt.

Artiklarna, som alltså betonar vikten av att respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och rättsprinciper upprätthålls vid genomförande av instrumenten, är inte av sådan karaktär att de i sig fordrar lagstiftning. En grundläggande förutsättning vid utformningen av ny lagstiftning är att den sker i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser vad avser såväl åtaganden att kriminalisera vissa gärningar som åtaganden till skydd för mänskliga rättigheter. Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter behandlas därför i avsnitt 8.1.3.

Som framgått ovan i avsnitt 7.3.3 kan gärningar som ska vara straffbara enligt direktivet i vissa fall begås i medier som omfattas av den särskilda regleringen i TF och YGL. I dessa grundlagar finns ett särskilt system för straffrättsligt ansvar som bygger bl.a. på principer om ensamansvar, om en särskild brottskatalog och om en särskild rättegångsordning. Enligt artikel 23.2 i direktivet får medlemsstaterna fastställa villkor som är nödvändiga till följd av, och är förenliga med, grundläggande principer som rör pressfrihet och andra mediers frihet och som reglerar pressens eller andra mediers rättigheter och ansvar samt processrättsliga skyddsregler för dem, när dessa villkor hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar. Bestämmelsen, som finns i en liknande form i 2008 års rambeslut<sup>268</sup>, har införts i direktivet på initiativ från Sverige. Den behandlas närmare i

<sup>267</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

<sup>268</sup> Se artikel 2 enligt vilken rambeslutet inte ska medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

samband med redogörelsen för de artiklar där den bedöms ha relevans, se artikel 5 (offentlig uppmaning till terroristbrott) och artikel 21 (åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott) samt avsnitten 7.3.3 och 7.8 ovan. Innebörden av artikel 23.2 får för Sveriges del anses vara att det inte ställs krav på lagstiftningsåtgärder som på något sätt berör den särskilda regleringen i TF respektive YGL.

Sammantaget innebär det sagda att tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser om villkor och garantier/grundläggande fri- och rättigheter i sig inte medför något behov av lagstiftning.

## 7.11 Övriga bestämmelser

**Bedömning:** Tilläggsprotokollets avslutande bestämmelser (artiklarna 10–14) och direktivets slutbestämmelser (artiklarna 27–31) medför i sig inget krav på lagstiftning. Hänvisningar till rambeslutet i olika författningar bör emellertid ersättas med hänvisningar till direktivet.

Tilläggsprotokollets bestämmelser om förebyggande åtgärder, internationell rättslig hjälp, utredning, utlämning och informationsutbyte medför inte heller något krav på lagstiftning.

### Skälen för bedömningen

I tilläggsprotokollets avslutande bestämmelser (artiklarna 10–14) och direktivets slutbestämmelser (artiklarna 27–31) finns sedvanlig reglering av bl.a. införlivandetid och rapportering. Med undantag för artikel 27 kräver bestämmelserna inte någon lagstiftning.

Enligt direktivets artikel 27 ska, för de medlemsstater som är bundna av direktivet, hänvisningar till rambeslut 2002/475/RIF anses som hänvisningar till detta. Hänvisningar till rambeslutet i olika författningar bör därför ersättas med hänvisningar till direktivet.

Terrorismkonventionens bestämmelser om internationell rättslig hjälp, utredning, utlämning, informationsutbyte och förebyggande

åtgärder (artiklarna 3,4, 15, 17–19) är genom hänvisningen i tilläggsprotokollets artikel 9 tillämpliga även i relation till de gärningar som ska kriminaliseras enligt protokollet.<sup>269</sup> Bestämmelserna medför inte heller något krav på lagstiftning.

---

<sup>269</sup> Se prop. 2009/10:78 s. 35 f.



# 8 Genomförande av tilläggsprotokollet och direktivet i svensk rätt

## 8.1 Utgångspunkter för förslagen

### 8.1.1 Allmänna utgångspunkter

Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera bestämmelserna i terrorismkonventionen när det gäller kriminalisering av de handlingar som beskrivs i artiklarna 2–6 i protokollet, och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och terrorismens negativa inverkan på människors möjligheter att fullt ut utöva sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv, såväl genom åtgärder som ska vidtas på nationell nivå som genom internationellt samarbete, med tillbörlig hänsyn till befintliga tillämpliga multilaterala eller bilaterala avtal eller överenskommelser mellan parterna (artikel 1). I kapitel 6 har föreslagits att Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet.

Syftet med terrorismdirektivet är bl.a. att fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet (artikel 1).<sup>1</sup> Eftersom direktivet avser att tillskapa minimiregler utgör det alltså inte något hinder mot att ha nationella straffrättsliga regler som går längre än vad direktivet kräver.

Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna såvitt gäller det resultat som ska uppnås, men överlåter åt staterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.<sup>2</sup> Detta innebär att staterna

---

<sup>1</sup> Som framgått är direktivet avsett att – i förhållande till de medlemsstater som blir bundna av detsamma – ersätta terrorismrambeslutet.

<sup>2</sup> Se artikel 288 i EUF-fördraget.

inte är bundna av sådant som direktivets terminologi och systematik, om väl det avsedda resultatet uppnås med en annan terminologi och systematik.<sup>3</sup> Vid genomförandet ska beaktas att unionen utgör ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna.<sup>4</sup>

Sverige har genomfört terrorismkonventionen och terrorismrambeslutet, som i vissa delar har motsvarande innehåll som terrorismdirektivet. Tilläggsprotokollets och direktivets förhållande till svensk rätt och behovet av lagändringar har behandlats i kapitel 7. Som följer av bedömningarna där behövs lagändringar i vissa delar för att instrumentens bestämmelser fullt ut ska vara genomförda i svensk rätt. De närmare övervägandena i fråga om denna lagstiftning redovisas nedan i avsnitt 8.2–8.5. I övrigt görs bedömningen att svensk rätt uppfyller åtagandena i tilläggsprotokollet och direktivet.

### 8.1.2 Lagteknisk lösning och definitioner

Bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns, som framgått ovan, främst i terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen.

Som redogjorts för bl.a. i kapitel 3 har denna lagstiftning tillkommit vid skilda tillfällen och huvudsakligen för att genomföra olika internationella förpliktelser inom ramen för bl.a. FN, Europarådet och EU. Lagstiftningen uppfyller, enligt regeringen, dessa åtaganden men systematiken med flera lagar, som innehåller ingående definitioner av den brottslighet som straffansvaret omfattar och olika hänvisningar till varandra, gör att det kriminaliserade området blir svårt att överblicka. Som tidigare nämnts har en utredare därför fått i uppdrag att göra en översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen. Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna regleringen bör samlas i ett regelverk. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.<sup>5</sup> Mot denna bakgrund görs här inledningsvis bedömningen

<sup>3</sup> Se t.ex. EU-domstolens dom Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punkt 48 och där angiven rättspraxis.

<sup>4</sup> Se artikel 67.1 i EUF-fördraget.

<sup>5</sup> En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen (dir. 2017:14).



att det nu finns skäl att söka finna en lösning som är förenlig med tilläggsprotokollets och direktivets krav men som, i avvaktan på den mer samlade översynen av lagstiftningen, utgår från att den även fortsättningsvis finns i dels terroristbrottslagen, dels rekryteringslagen och finansieringslagen.

Straffansvaret för flertalet av de gärningar som ska utgöra brott enligt tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser ska vara tillämpligt i förhållande till vad som enligt instrumenten utgör terroristbrott. Som framgått, bl.a. i kapitel 4 och 5, definieras terroristbrott på skilda sätt i tilläggsprotokollet respektive direktivet. Direktivets bestämmelse om terroristbrott finns i dess artikel 3. Som framgått i avsnitt 7.3.1 ovan är de gärningar som ska utgöra brott enligt artikeln i svensk rätt i stor utsträckning kriminaliserade som terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen. I tilläggsprotokollet definieras terroristbrott, på samma sätt som i terrorismkonventionen, i stället genom hänvisningar till de brott som omfattas av vissa angivna internationella instrument på terrorismbekämpningens område och som räknas upp i bilagan till konventionen.<sup>6</sup> Finansieringskonventionen innehåller en liknande definition.

Terrorismkonventionens/tilläggsprotokollets och finansieringskonventionens metod för att definiera terroristbrottslighet, som alltså skiljer sig från den i direktivet, återspeglas i rekryteringslagen och finansieringslagen och dess bestämmelser om *särskilt allvarlig brottslighet* (2 § i båda lagarna)<sup>7</sup>. Inledningsvis bör nämnas att gällande ordning, med två olika definitioner av särskilt allvarlig brottslighet i två skilda lagar, vid sidan om bestämmelsen om terroristbrott i terroristbrottslagen, enligt regeringen är en bidragande orsak till att den samlade straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism brister i överskådlighet. Den utredare som har fått i uppdrag att göra översynen av terrorismlagstiftningen ska därför analysera möjligheterna att på ett enklare sätt genomföra de bestämmelser i relevanta internationella instrument som anger vad som avses med terroristbrottslighet och som kommit till uttryck genom regleringen om särskilt allvarlig

<sup>6</sup> Se artikel 9 i tilläggsprotokollet och artikel 1 i terrorismkonventionen.

<sup>7</sup> Hit hör bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen. Lagarna innehåller fullständiga redogörelser för den brottslighet som straffansvaret enligt de olika internationella instrumenten ska omfatta. Frågan om hur tillämpningsområdet ska komma till uttryck har behandlats ingående i förarbetena, se Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av terrorism (prop. 2001/02:149) s. 38 f. och Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78) s. 38 f.

brottslighet.<sup>8</sup> Mot denna bakgrund, och eftersom rekryteringslagen och finansieringslagen var för sig uppfyller de krav som kan ställas på utformningen av en strafflag, görs först bedömningen att det även i denna del finns skäl att söka finna en lösning som är förenlig med tilläggsprotokollets och direktivets krav men som, i avvaktan på den mer samlade översynen, tar sin utgångspunkt i nuvarande ordning med definitionerna av särskilt allvarlig brottslighet i dessa lagar vid sidan om bestämmelsen om terroristbrott i terroristbrottslagen.

Nästa fråga är hur tilläggsprotokollets och direktivets definitioner av terroristbrott ska komma till uttryck i svensk rätt i de delar de avser brottslighet som straffansvar för andra brott, t.ex. utbildning, ska vara tillämpligt i förhållande till. Tilläggsprotokollets definition är sammantaget mer vidsträckt än direktivets. En hänvisning till enbart bestämmelsen i 2 § terroristbrottslagen skulle inte träffa alla de gärningar som enligt tilläggsprotokollet ska utgöra terroristbrott, och en hänvisning till bestämmelserna om särskilt allvarlig brottslighet i rekryteringslagen och finansieringslagen skulle träffa fler gärningar än de som enligt direktivet ska utgöra sådant brott. Att i detta avseende söka skilja mellan brott enligt tilläggsprotokollet och brott enligt direktivet skulle leda till en än mer svåröverskådlig reglering. Härtill kommer att, som har framgått och kommer att framgå, många av de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra direktivets kriminaliseringskrav är placerade i rekryteringslagen och finansieringslagen som redan hänvisar till vad som enligt respektive lag avses med särskilt allvarlig brottslighet. Mot denna bakgrund görs sammantaget bedömningen att det i svensk rätt, även i förhållande till direktivets kriminaliseringskrav, vid genomförandet är rimligt att använda sig av regleringen om särskilt allvarlig brottslighet.

### 8.1.3 Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

En grundläggande förutsättning vid utformningen av ny lagstiftning är att den sker i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser vad avser såväl åtaganden att kriminalisera vissa gärningar som åtaganden till skydd för mänskliga rättigheter. Vikten av att respekt för

---

<sup>8</sup> Dir. 2017:47 s. 5 f.

mänskliga rättigheter och grundläggande friheter upprätthålls vid genomförande av instrumenten framgår även direkt av dessa, se artikel 8 i tilläggsprotokollet, artikel 23 och skäl 35 i direktivet och avsnitt 7.10 ovan. Av skäl 35 i direktivet framgår att det respekterar de principer som erkänns i artikel 2 i EU-fördraget och grundläggande rättigheter och friheter samt iakttar de principer som erkänns särskilt i EU-stadgan, inbegripet de som anges i avdelningarna II, III, V och VI i denna, som omfattar bl.a. rätt till frihet och säkerhet, yttrandefrihet och informationsfrihet, föreningsfrihet och tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, det allmänna förbudet mot diskriminering (särskilt på grund av ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning), rätt till respekt för privatlivet och familjelivet och rätt till skydd av personuppgifter. Vidare framgår att direktivet respekterar legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen i fråga om brott och påföljder, som också omfattar kravet på precision, klarhet och förutsebarhet inom straffrätten, oskuldspresumtionen samt fri rörlighet, såsom den beskrivs i artikel 21.1 i EUF-fördraget och i rörlighetsdirektivet. Slutligen framgår att direktivet måste genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer samt med beaktande av Europakonventionen, av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och av andra skyldigheter på området för mänskliga rättigheter enligt internationell rätt. Även i artikel 8 i tilläggsprotokollet anges att genomförandet av protokollet måste ske med respekt för mänskliga rättigheter såsom de anges i bl.a. Europakonventionen.

Av central betydelse i sammanhanget är således Europakonventionen, med de ändringar och tillägg som har gjorts genom tilläggs- respektive ändringsprotokoll. Europakonventionen gäller sedan år 1995 som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). De grundläggande fri- och rättigheterna som behandlas i konventionen kommer även till uttryck i RF. De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, och såsom de följer av medlemstaternas gemensamma konstitutionella traditioner ska vidare, enligt artikel 6.3 i EU-fördraget,

ingå i unionsrätten som allmänna principer.<sup>9</sup> EU-stadgan, som antogs år 2000, speglar också (men är inte begränsad till) de rättigheter som finns i Europakonventionen.<sup>10</sup>

Europakonventionen innehåller i artikel 10 bestämmelser till skydd för yttrandefriheten. Denna rätt sägs innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Av artikeln framgår emellertid också att de nämnda friheterna får underkastas vissa inskränkningar. Det anges att friheterna får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn bl.a. till den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral. Alla inskränkningar måste vara proportionerliga i förhållande till de intressen som är avsedda att skyddas.<sup>11</sup>

Av relevans i detta sammanhang är vidare artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen som reglerar rätten att fritt röra sig, i det följande benämnd rörelsefrihet. Där fastställs bl.a. att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Även denna frihet får inskränkas i lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter. Vidare stadgas i artikel 3.2 i nämnda tilläggsprotokoll att ingen får förvägras rätten att resa in i den stat som han eller hon är medborgare i. Denna rätt är däremot absolut, och kan alltså inte inskränkas. Rättigheten kan endast åberopas i förhållande till den egna medborgarskapsstaten.

---

<sup>9</sup> Alla EU:s medlemsstater har anslutit sig till Europakonventionen och EU-domstolen lutar sig mot konventionen när den avgör räckvidden för skyddet av de mänskliga rättigheterna i EU:s lagstiftning. Se En handbok i europeisk diskrimineringsrätt, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europarådet, 2010, s. 17 f. Se även dom Kadi och Al Barakat International Foundation mot rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 263 och där angiven rättspraxis.

<sup>10</sup> Jfr artikel 52 i EU-stadgan. När Lissabonfördraget trädde i kraft år 2009 ändrades statusen för EU-stadgan så att den blev ett bindande dokument. EU-institutionerna är därför skyldiga att följa stadgan. Även EU:s medlemsstater är skyldiga att följa stadgan, men bara när de genomför lagstiftning. Se En handbok i europeisk diskrimineringsrätt s.15 f.

<sup>11</sup> Artikel 11 i EU-stadgan överensstämmer väsentligen med artikel 10 i Europakonventionen. Av artiklarna 52.1 och 52.3 i stadgan följer att Europakonventionens systematik är styrande för rättighetsbegränsningar enligt stadgan.

Enligt artikel 21.1 i EUF-fördraget ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Bestämmelsen återspeglas i artikel 45 i EU-stadgan. De begränsningar som anges i fördragen får anses vara legitima begränsningar i förhållande även till den fria rörligheten i EU-stadgan. EUF-fördraget medger att medlemsstaterna begränsar den fria rörligheten för personer om begränsningarna kan motiveras utifrån hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Utförligare bestämmelser återfinns i rörlighetsdirektivet, som numera i allt väsentligt får anses kodifiera EU-domstolens praxis på området. Enligt detta direktiv har EU-medborgare rätt att resa in i och lagligt uppehålla sig i andra medlemsstater, men denna rätt kan begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.<sup>12</sup>

Därutöver förtjänar även Europakonventionens artikel 2.1 att nämnas. Där stadgas om allas rätt till liv och att denna rätt ska skyddas genom lag. Därmed innebär konventionen inte endast en begränsning av statens rätt till maktutövning utan även en skyldighet för staten att skydda medborgarna till liv och hälsa, bl.a. mot terrorismhandlingar.<sup>13</sup>

I sammanhanget ska också nämnas de förbud mot diskriminering som finns i de här behandlade instrumenten. Ett förbud mot diskriminering finns i artikel 14 i Europakonventionen enligt vilken åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen (och dess tilläggsprotokoll) ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.<sup>14</sup> För att man ska kunna tala om diskriminering måste de personer som jämförs med varandra befinna sig i en likartad situation. I fråga om rätten att

<sup>12</sup> Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, *Europarättens grunder*, 2014, s. 382 f. Jfr artiklarna 45.3, 52 och 62 i EUF-fördraget samt artiklarna 5 och 27 i rörlighetsdirektivet. Eventuella inskränkningar måste vara proportionerliga och uteslutande grundade på den berörda personliga beteende vilket i sig måste utgöra "ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse".

<sup>13</sup> Artikel 2 i EU-stadgan motsvarar artikel 2 i konventionen, med skillnaden att den även förbjuder dödsstraff och utomrättsliga avrättningar.

<sup>14</sup> Det tolfte tilläggsprotokollet till Europakonventionen utvidgar förbudet mot diskriminering genom att garantera lika behandling vid åtnjutande av alla rättigheter (inklusive rättigheter enligt nationell lagstiftning). Sverige har ännu inte ratificerat protokollet.

vistas och vara bosatt i ett land tillhör detta lands medborgare och utlänningar olika kategorier, och skillnaderna mellan deras rättigheter är därför i allmänhet inte diskriminerande. Många andra distinktioner mellan egna medborgare och utlänningar, bl.a. i fråga om rätten att bedriva vissa typer av ekonomisk eller annan verksamhet, ska inte heller ses som diskriminerande, trots att artikel 14 i princip förbjuder skillnad på grund av nationalitet i fråga om rättigheterna i konventionen. Själva idén bakom nationalitetsbegreppet är att ett lands medborgare ska åtnjuta vissa rättigheter som inte tillkommer utlänningar men också ha skyldigheter som inte gäller för utlänningar. Ett lands medborgare och utlänningar är därför i fråga om rättsställning inte i alla avseenden jämförbara. Rättigheterna i konventionen och dess tilläggsprotokoll ska i princip tillkomma alla människor oavsett nationalitet, men det finns alltså undantag. Dit hör bl.a. rätten att vistas på ett lands territorium som enligt artikel 3 i det fjärde tilläggsprotokollet, som framgått ovan, är knuten till medborgarskap. För att en skillnad i behandlingen av jämförbara fall ska utgöra en kränkning av artikel 14 förutsätts vidare att skillnaden inte har en objektiv och godtagbar grund ("objective and reasonable justification").<sup>15</sup>

Även artikel 21.1 i EU-stadgan innehåller ett förbud mot diskriminering som omfattar diskriminering p.g.a. bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Enligt artikel 21.2 ska också, inom tillämpningsområdet för fördragen och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Denna bestämmelse återspeglar artikel 18 i EUF-fördraget. EU-lagstiftningens förbud mot diskriminering på grund av nationalitet gäller endast i samband med fri rörlighet för personer och endast för EU-medborgare. Diskriminering innebär, även enligt EU-rätten, att en person behandlas sämre än en person i en jämförbar, eller på annat sätt liknande situation. Lika situationer får inte

---

<sup>15</sup> Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2015, s. 549 f. och 561 f. med där angivna hänvisningar, bl.a. Europadomstolens dom den 23 juli 1968 i det s.k. belgiska språkmålet, (Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium") mot Belgien.

behandlas olika och olika situationer får inte behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.<sup>16</sup>

Som nämnts finns även i 2 kap. RF bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. yttrande- och informationsfrihet samt rätten till rörelsefrihet. Vad först gäller yttrandefrihet beskrivs denna i 2 kap. 1 § RF som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet innebär en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Rätten till rörelsefrihet innefattar enligt 2 kap. 8 § RF bl.a. en frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det och enligt 7 § får ingen svensk medborgare landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna i RF kan enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag. Det gäller bl.a. de ovan angivna rättigheterna med undantag för svenska medborgares rätt att resa in i riket. Begränsningar får dock inte göras för vilka ändamål eller i vilken omfattning som helst. I 2 kap. 21 § RF anges att begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får, enligt samma bestämmelse, inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I 2 kap. 23 § RF finns särskilda bestämmelser rörande begränsningen av yttrande- och informationsfriheten. Där anges att detta får ske med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vid bedömningen av vilka begränsningar som därmed får ske ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

I samband med tillkomsten av rekryteringslagen konstaterades att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Det rådde enligt regeringen ingen tvekan om att skyddet för enskilda och det allmänna mot handlingar med anknytning till

---

<sup>16</sup> Se En handbok i europeisk diskrimineringsrätt s.58 och 108 f. och Bernitz och Kjellgren a.a. s. 153 med där angivna hänvisningar.

terrorism kunde motivera en reglering som i viss mån påverkade rättigheterna i RF och Europakonventionen. Samtidigt får det straffbara området inte utsträckas så långt att det t.ex. kommer att omfatta en saklig politisk diskussion eller utgör ett hinder för opinionsfrihet. Det straffansvar för bl.a. rekrytering och utbildning som föreslogs ansågs väl förenligt med dessa regelverk.<sup>17</sup>

I avsnitt 8.2.4 föreslås att straffbestämmelsen om utbildning i 5 a § rekryteringslagen även ska omfatta s.k. självutbildning för terrorismsyften, dvs. inhämtande (på egen hand) av sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Att straffbelägga inhämtande och mottagande av utbildning innebär en begränsning av rätten att inhämta och motta upplysningar. Skyddet för enskilda och det allmänna mot handlingar med anknytning till terrorism kan, som framgått, motivera en reglering som begränsar informationsfriheten. Vid utformningen av en sådan reglering måste dock intresset av vidaste möjliga informationsfrihet bevakas. I samband med tillkomsten av bestämmelsen i 5 a § om mottagande av utbildning gjordes bedömningen att avsikten hos mottagaren kunde motivera en begränsning av informationsfriheten.<sup>18</sup> För straffansvar förutsätts enligt förslaget, på motsvarande sätt som vid mottagande av utbildning från någon annan, att självutbildaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Risken för att allvarlig brottslighet begås vid sådan självutbildning måste anses vara jämförbar med motsvarande risk vid mottagande av utbildning från någon annan. Det finns åtskilliga exempel på personer som ensamma misstänkts för terrorismaktiviteter.<sup>19</sup> Den föreslagna bestämmelsen kan förväntas tillgodose det avsedda ändamålet, nämligen att förhindra den ökade risk för bl.a. terroristbrott som självutbildning i avsikt att begå sådana brott innebär. Intresset av att hindra personer från att självutbilda sig för terrorismsyften motiverar därför en begränsning av informationsfriheten. Ett sådant straffansvar bedöms således, i likhet med ansvaret enligt den befintliga bestämmelsen om mot-

---

<sup>17</sup> Se prop. 2009/10:78 s. 43.

<sup>18</sup> Se Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78) s. 31.

<sup>19</sup> Se mer om detta ovan i avsnitt 7.3.6.



tagande av utbildning, vara förenligt med RF, Europakonventionen och EU-stadgan.

I avsnitt 8.2.5 föreslås att straffansvaret för resor i terrorismsyfte i 5 b § rekryteringslagen utvidgas på olika sätt. När det gäller nämnda förslags förhållande till grundläggande fri- och rättigheter och europeisk diskrimineringsrätt hänvisas till bedömningarna i det avsnittet.

## 8.2 Straffbestämmelser

### 8.2.1 Terroristbrott

**Förslag:** Uppräkningen i 3 § terroristbrottslagen av vilka gärningar som utgör terroristbrott utvidgas till att även omfatta

- grovt dataintrång, 4 kap. 9 c § brottsbalken,
- uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 samt 25 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
- uppsåtligt brott enligt 36 § 1 strålskyddslagen (1988:220) som avser tillståndsplikt enligt 20 § första stycket 1 samma lag,
- smuggling och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av föreslagna bestämmelser enligt lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen, och
- olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå grovt dataintrång, uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 samt 25 a § lagen om kärnteknisk verksamhet och uppsåtligt brott enligt 36 § 1 strålskyddslagen som avser tillståndsplikt enligt 20 § första stycket 1 samma lag.

För brotten döms till fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt, döms till fängelse, lägst två år och högst sex år.

## Skälen för förslagen

### *Inledning*

Av direktivet följer, som framgått ovan, krav på kriminalisering av terroristbrott.

Enligt artikel 3 i direktivet ska medlemsstaterna således säkerställa att vissa angivna uppsåtliga gärningar, vilka till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, definieras som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell rätt när de begås i syfte att

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

I avsnitt 7.3.1 har gjorts bedömningen att svensk rätt inte fullt ut uppfyller direktivets krav på kriminalisering av terroristbrott. Behov av lagstiftning har således bedömts finnas för att

- gärningar motsvarande innehav, förvärv, transport och användning av radiologiska vapen liksom forskning om och utveckling av sådana vapen och nukleära vapen ska definieras som terroristbrott i svensk rätt (artikel 3.1 f),
- gärningar motsvarande olaglig systemstörning och olaglig datastörning enligt direktivet ska definieras som terroristbrott i svensk rätt (artikel 3.1 i), samt
- utvidga punkten om hot som kan utgöra terroristbrott (artikel 3.1 j) så att den även omfattar hot att begå de gärningar som omfattas av det utvidgade straffansvaret i 3 § terroristbrottslagen (föranlett av direktivets artikel 3.1 f och i).

*Utformningen av straffansvaret*Innehav, förvärv, transport och användning av radiologiska vapen liksom forskning om och utveckling av sådana vapen och nukleära vapen (artikel 3.1 f)

Direktivets krav på kriminalisering av terroristbrott innebär, som tidigare angetts, att även gärningar motsvarande innehav, förvärv, transport och användning av radiologiska vapen, liksom forskning om och utveckling av sådana vapen och nukleära vapen, ska definieras som terroristbrott i svensk rätt (artikel 3.1 f). I avsnitt 7.3.1 har gjorts bedömningen att sådana gärningar torde innebära befattningsmed ett kärnämne, kärnavfall eller något ämne som avger joniserande strålning, vilket är tillstånds- eller anmälningsskyddligt enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen. Att ta befattningsmed angivna ämnen utan tillstånd (med uppsåt eller av oaktsamhet) är, som angetts, straffbelagt enligt 25 § första stycket 1 och 2 samt 25 a § kärntekniklagen och 36 § första stycket 1 strålskyddslagen. För att svensk rätt ska uppfylla direktivets krav fullt ut i denna del måste emellertid 3 § terroristbrottslagen kompletteras med hänvisningar till dessa straffbestämmelser. I linje härmed bör även hänvisningen i paragrafen till smuggling och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ smugglingslagen utvidgas till att omfatta även sådana varor som omfattas av föreslagna bestämmelser enligt lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen. Direktivets krav får således i och med detta anses uppfyllt.

Direktivets kriminaliseringskrav i denna del omfattar endast uppsåtliga gärningar. En sådan avgränsning i 3 § terroristbrottslagen får även anses vara lämplig.

Olaglig systemstörning och olaglig datastörning (artikel 3.1 i)

Direktivets krav på kriminalisering av terroristbrott innebär, som tidigare angetts, att även gärningar motsvarande olaglig systemstörning och olaglig datastörning ska definieras som terroristbrott i svensk rätt. Kravet är begränsat till de allvarligare formerna av brotten. I avsnitt 7.3.1 har mot denna bakgrund gjorts bedömningen att sådana gärningar i svensk rätt motsvaras av främst grovt dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken), men i vissa fall även grov skadegörelse (12 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken), sabotage och grovt sabotage (13 kap. 4 och

5 §§ brottsbalken). Med undantag för grovt dataintrång är samtliga gärningar upptagna i förteckningen över gärningar som kan utgöra terroristbrott enligt 2 och 3 §§ terroristbrottslagen. För att svensk rätt fullt ut ska uppfylla direktivets krav i denna del måste förteckningen i 3 § terroristbrottslagen kompletteras med en hänvisning även till grovt dataintrång, 4 kap. 9 c § brottsbalken. Genom hänvisningen kan således även grovt dataintrång utgöra terroristbrott enligt svensk rätt, givet att övriga förutsättningar härför är uppfyllda.

#### Straffansvaret för hot (artikel 3.1 j)

Av direktivets artikel 3.1 j följer att hot om att begå någon av de gärningar som anges i leden a–i i artikeln i vissa fall ska definieras som terroristbrott i nationell rätt. Bestämmelsen har sin motsvarighet i svensk rätt i 3 § 19 terroristbrottslagen, som anger att olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 3 § 1–18 samma lag, utgör terroristbrott. Bestämmelsen i 3 § 19 terroristbrottslagen innefattar emellertid inte föreslagna ändringar i 3 § samma lag, som innebär att innehav, förvärv, transport och användning av radiologiska vapen, liksom forskning om och utveckling av sådana vapen och nukleära vapen, ska definieras som terroristbrott i svensk rätt (artikel 3.1 f). Detsamma gäller gärningar motsvarande olaglig systemstörning och olaglig datastörning (artikel 3.1 i). Bestämmelsen måste därför, för att svensk rätt ska uppfylla direktivets krav även i denna del, ändras så att dessa gärningar omfattas.

#### *Straffskalan m.m.*

Straffskalan för terroristbrott är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid, eller om brottet är mindre grovt, lägst två år och högst sex år. Skäl att frånga denna straffskala för det utvidgade straffansvaret saknas.

Genom att bestämmelsen om terroristbrott i 2 och 3 §§ terroristbrottslagen utvidgas på föreslaget sätt blir bestämmelserna om förverkande i 6 och 7 §§ tillämpliga även i dessa delar. En sådan ordning får anses vara rimlig.

Bestämmelser om domsrätt behandlas särskilt i avsnitt 8.3.

## 8.2.2 Rekrytering

**Förslag:** Straffbestämmelsen om rekrytering i 4 § rekryteringslagen förtydligas och utvidgas till att omfatta även den som, i annat fall än som anges i 3 §, söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Straffet ska vara fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen ska ansvar inte dömas ut.

**Bedömning:** Med hänsyn till hur brottet är utformat får direktivets krav på kriminalisering av försök till brott anses vara uppfyllt. Något behov av en särskild försöksreglering finns därför inte.

### Skälen för förslagen och bedömningen

#### *Inledning*

Terrorismdirektivet innehåller ett krav på kriminalisering av rekrytering för terrorismsyften (artikel 6). Bestämmelsen innebär ett krav på straffansvar för värvning av en annan person, för att personen ska begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller i artikel 4 eller bidra till att något av dessa brott begås (dvs. medverka till något av dessa brott).

Som framgått i avsnitt 7.3.4 har bedömningen gjorts att svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls, uppfyller direktivets bestämmelser om kriminalisering av värvning av en annan person för att personen ska *begå terroristbrott i angivna fall* (artikel 3.1 a–i) *eller medverka till sådant brott*. Däremot har bedömningen gjorts att behov av lagstiftning finns för att svensk rätt fullt ut ska uppfylla kriminaliserings-

kravet i övrigt. Behov av lagstiftning finns således när det gäller straffansvar för

- värvning av en annan person för att personen ska *begå brott med anknytning till en terroristgrupp* (artikel 4), och
- värvning av en annan person för att personen ska *bidra till att brott med anknytning till en terroristgrupp begås* (artikel 4).

När det gäller direktivets krav på kriminalisering av försök till brott har bedömningen gjorts att detta är uppfyllt givet att kriminaliseringskraven för brotten i sig uppfylls.

#### *Utformningen av straffansvaret*

Som angetts i avsnitt 7.3.4 regleras straffansvar för gärningar som motsvarar direktivets krav på straffansvar för värvning av en annan person för att personen ska *begå terroristbrott i angivna fall eller medverka till sådant brott* (brott enligt artikel 3.1 a–i och medverka till sådant brott) i 4 § rekryteringslagen. Bestämmelsen, vars utformning bygger på stämplingsbestämmelsen i 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken, omfattar ett straffansvar för den som söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i straffbestämmelsen om offentlig uppmaning, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen har, som framgått ovan, tillkommit bl.a. utifrån terrorismkonventionens och terrorismrambeslutets krav på kriminalisering.

När det gäller direktivets krav på att kriminalisera rekrytering för terrorismsyften i form av värvning av en annan person för att personen ska begå brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4) eller medverka till sådant brott kan konstateras att den gärning som personen ska värvas för i svensk rätt är reglerad som medverka, försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott respektive medverka till någon annans medverka, försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott (2–4 §§ terroristbrottslagen och 23 kap. 1,2 och 4 §§ brottsbalken), se avsnitt 7.3.2. För att svensk rätt ska uppfylla direktivets krav fullt ut även i dessa delar har bedömningen gjorts att bestämmelsen om rekrytering i 4 § rekryteringslagen behöver kompletteras.

Utformningen av en sådan komplettering kan göras på olika sätt, men bedöms lämpligen göras genom att straffbestämmelsen i 4 § rekryteringslagen förtydligas och utvidgas till att omfatta även den som, i annat fall än som anges i 3 § samma lag, söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Det skulle härutöver kunna övervägas om ytterligare ett förtydligande i lagtexten bör göras för att tydliggöra att även fall som avser den som söker förmå någon annan att medverka till någon annans medverkan till särskilt allvarlig brottslighet omfattas. Ett sådant förtydligande bedöms emellertid inte vara nödvändigt.

Enligt medverkansregeln i 23 kap. 4 § brottsbalken ska, som huvudregel, ansvar för viss gärning ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat denna med råd eller dåd, dvs. med psykiska eller fysiska medel. Även medverkan till medverkan av en otillåten gärning måste anses omfattas av bestämmelsen.<sup>20</sup> Indirekt främjande av en otillåten gärning har även, om än i begränsad omfattning, aktualiserats i praxis.<sup>21</sup> För att den ovan föreslagna regleringen ska vara tillräcklig fordras emellertid inte bara att medverkan till medverkan i sig är kriminaliserad utan också att en kriminalisering av värvning (att förmå annan att göra något) i förhållande till medverkan kan anses innefatta värvning i förhållande till sådan indirekt medverkan. I denna del görs, med utgångspunkt i att medverkan kan bestå antingen i medhjälp eller anstiftan (jfr 23 kap. 4 § andra stycket) följande överväganden.

*Medhjälp till medhjälp* till särskilt allvarlig brottslighet bör i regel vara att bedöma också som medhjälp till huvudgärningen. Medhjälp till medhjälp förutsätter ju uppsåt till huvudgärningen och genom att bidra till medhjälpsgärningen främjas också huvudgärningen. Exempelvis torde den som hjälper den som anskaffar ett vapen åt gärningsmannen själv kunna anses ha främjat huvudgärningen. Huru-

<sup>20</sup> Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, Stockholm 1976 s. 262, Jareborg, Allmän kriminalrätt, Uppsala 2001 s. 398 och Asp och Rosén, *The Pirate Bay* – en kommentar, SvJT 2011 s.103, jfr Wennberg, *Från Malexander till Sambandscentralen – fördelar och farhågor med dömande i medgärningsmannaskap respektive medfrämjandeskap*, Juridisk Tidskrift 2002/03 s.609.

<sup>21</sup> Se NJA 2002 s. 489, där en person dömdes för medhjälp till våldsamt upplopp utan närmare analys av det förhållandet att medhjälpen var indirekt, och Svea hovrätts dom av den 26 november 2010 i mål nr B 4041-09, där hovrätten gjorde bedömningen att vissa begränsningar i förhållande till vad som normalt gäller bör anses föreligga när det gäller ansvaret för medhjälp till medhjälp till upphovsrättsbrott.

vida medhjälp till medhjälp rubriceras som medhjälp till medhjälp eller direkt som medhjälp till huvudgärningen torde sålunda bero på hur teknisk man vill vara vid rubriceringen. Om kedjan blir alltför lång eller den gärning som innefattar medhjälp till medhjälp är alltför obetydlig, torde det visserligen finnas fall där det kan finnas anledning att ifrågasätta om gärningen kan bedömas som medhjälp till huvudbrottet. Att det ytterst finns sådana begränsningar av svaret måste emellertid betraktas som godtagbart vid genomförandet av direktivet.

Det nu anlagda synsättet gör sig gällande också vid *anstiftan till medhjälp*. Den som ser till att medhjälp kommer till stånd måste därigenom anses främja huvudgärningen.

Även vid *anstiftan till anstiftan* bör den som förmår någon att förmå en tredje person att begå brott kunna sägas, genom sin gärning, förmå den tredje personen att begå brott. Exempelvis kan det förhållandet att en order om att begå ett visst brott förmedlas i två led inte hindra att den som ytterst har meddelat ordern döms direkt för anstiftan till brottet.

Något mer problematiskt kan det bli att överföra resonemanget till fall av *medhjälp till anstiftan* till särskilt allvarlig brottslighet. Om en person hjälper en annan person att anstifta en tredje person att begå särskilt allvarlig brottslighet framstår det inte som självklart att det låter sig hävdas att den förstnämnda personen har anstiftat och/eller främjat den tredje personens gärning. Den osäkerhet som finns beträffande dessa fall måste emellertid anses godtagbar. Det gäller inte minst som kravet enligt artikel 4 gäller värvning av en annan person för att personen ska bidra till att brott med anknytning till en terroristgrupp begås, dvs. kravet måste i första hand antas ta sikte på sådana handlingar som rör medhjälp till medhjälp.

Sammantaget görs bedömningen att en kriminalisering som omfattar den som söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet kommer att omfatta de fall av indirekt medverkan som är straffvärda och beträffande vilka direktivet, med en rimlig tolkning, kan anses kräva en kriminalisering. Vid bedömningen har beaktats att en lagteknisk lösning där man uttryckligen lägger till ett ytterligare lager av medverkan riskerar att göra bestämmelsen alltför juridiskt teknisk och svårläst. Med beaktande av att medverkan till medverkan i många fall kan anses innebära medverkan till huvud-



gärningen är det också svårt att överblicka konsekvenserna av att lägga till ytterligare ett lager av medverkan.

Ansvar för att söka förmå någon annan person att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet förutsätter uppsåt till den egna gärningen, men däremot saknar uppsåtet hos medverkanspersonerna betydelse i detta sammanhang.

Att föreslagen straffbestämmelse omfattar den vidare brottskategorin särskilt allvarlig brottslighet (jfr direktivets krav som endast avser terroristbrott som anges i artikel 3.1 a–i) får anses rimligt mot bakgrund av utformningen av den nuvarande regleringen på området.

Givet att föreslagna lagändringar genomförs görs bedömningen, som framgår av avsnitt 7.3.4, att direktivets krav på kriminalisering av medhjälp, anstiftan och försök till rekrytering för terrorismsyften (artikel 14) är uppfyllt i svensk rätt.

### *Straffskalan*

De föreslagna kompletterande straffbestämmelserna om rekrytering motsvarar, i likhet med befintlig reglering i 4 § rekryteringslagen, i stor utsträckning stämpling till de gärningar rekryteringen avser och utgör en form av förstadium till terroristbrott/särskilt allvarlig brottslighet. Detta bör beaktas vid utformningen av straffskalan.

Straffskalan för rekrytering i 4 § rekryteringslagen är fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i sex månader eller i högst sex år. De föreslagna straffbestämmelserna ligger mycket nära de gärningar som omfattas av det befintliga straffansvaret och det föreslås att den kompletterande kriminaliseringen placeras i samma bestämmelse. Straffet föreslås därför vara detsamma.

### *Ringa fall och förhållandet till annan lagstiftning*

Av 7 § rekryteringslagen följer att ansvar enligt lagen inte ska dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. Regleringen är påkallad bl.a. av att definitionen av särskilt allvarlig brottslighet i

lagen är vid och att ansvar för bl.a. rekrytering enligt 4 § samma lag kan inträda i ett förhållandevis tidigt skede.<sup>22</sup> Vad som utesluts är sådana mindre allvarliga fall där straffansvar inte är motiverat. Samma ordning bör gälla även för de bestämmelser som nu föreslås. Även om direktivet inte uttryckligen innehåller en sådan reglering görs bedömningen att det inte står i strid med direktivets övergripande syfte och ändamål (jfr direktivets inledande skäl 39 som bl.a. anger att genomförandet av straffrättsliga åtgärder som antagits enligt detta direktiv bör stå i proportion till brottets art och omständigheter, med respekt för de legitima mål som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle).

I likhet med vad som gäller för det befintliga straffansvaret för rekrytering är avsikten inte att det föreslagna kompletterande straffansvaret ska ersätta nuvarande lagstiftning i någon del utan endast komplettera denna. Om det i terroristbrottslagen eller brottsbalken föreskrivs samma eller strängare straff för gärningen än vad som följer av de föreslagna bestämmelserna ska således dessa regler tillämpas.

I fall konkurrens uppstår mellan de olika bestämmelserna i rekryteringslagen får situationen lösas i varje enskilt fall genom tillämpning av sedvanliga konkurrensregler. Som utgångspunkt ska det således inte beträffande samma gärning dömas för brott enligt mer än en bestämmelse.

Bestämmelsen om domsrätt i 9 § rekryteringslagen behandlas särskilt i avsnitt 8.3.

---

<sup>22</sup> Prop 2009/10:78 s. 62 f.

### 8.2.3 Tillhandahållande av utbildning

**Förslag:** Straffbestämmelsen om utbildning i 5 § rekryteringslagen förtydligas, anpassas och utformas på så sätt att straffansvaret omfattar fall där gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Bestämmelsen ska således omfatta den som meddelar eller söker meddela instruktioner om

- tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller
- andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål.

Vad som nu sagts gäller endast om gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

#### Skälen för förslaget

Med tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften avses enligt artikel 7 i direktivet tillhandahållande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de terroristbrott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta syfte.

I 5 § rekryteringslagen straffbeläggs tillhandahållande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen omfattar den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål. För straffansvar krävs också att gärningen be-

gått med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet. I avsnitt 7.3.5 har, beträffande direktivets krav på ett visst syfte, gjorts bedömningen att kriminaliseringskravet gäller fall där läraren har vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att av eleven användas i syfte att begå terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås och att 5 § rekryteringslagen, som alltså talar om lärarens vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet, motsvarar de krav som ställs i fråga om vem som ska ha ett visst syfte.

Som framgått, bl.a. i avsnitt 7.3.5, får direktivets uttryck ”bidra till att brott begås” i svensk begreppsbildning anses motsvara begreppet medverka till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Direktivets bestämmelse innebär således i denna del att även fall då läraren vet om att eleven har för avsikt att använda kunskaperna för att *medverka till* terroristbrott omfattas av kriminaliseringskravet. När det gäller 5 § rekryteringslagen motsvaras detta krav av formuleringen att gärningen ska ha begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas ”för” särskilt allvarlig brottslighet. I avsnitt 7.3.5 har konstaterats att bestämmelsen får anses omfatta även fall då läraren vet om att eleven har för avsikt att använda instruktionerna för att medverka till särskilt allvarlig brottslighet men att formuleringen att gärningen ska ha begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas ”för” sådan brottslighet är förhållandevis vag och att det därför, i avsikt att skapa en tydlig och sammanhållen reglering, finns ett behov av att tydliggöra och anpassa lagstiftningen så att den på ett bättre sätt överensstämmer med direktivet.

När det gäller direktivets krav på att instruktionerna ska ha mottagits, som den svenska texten lyder, i ett visst syfte (”for the purpose of”) är det i svensk rätt, på sätt som skett, mer lämpligt att beskriva kravet på syfte som ett krav på en viss avsikt.<sup>23</sup> I avsnitt 8.1.2 har vidare gjorts bedömningen att det i svensk rätt är rimligt att även i förhållande till direktivets kriminaliseringskrav använda sig av begreppet särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § rekryteringslagen. Mot denna bakgrund bör lagtexten i 5 § rekryteringslagen tydliggöras och utformas på så sätt att straffansvaret omfattar fall där gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att an-

<sup>23</sup> Jfr Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63) s. 113.

vända instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Formuleringen ”för” särskilt allvarlig brottslighet återfinns även i det led av bestämmelsen i 5 § rekryteringslagen som avser att sprängämnen etc., metoderna eller teknikerna ska vara särskilt ägnade att användas ”för” särskilt allvarlig brottslighet. Innebörden av rekvisitet är, enligt förarbetena, att det för straffansvar fordras att sprängämnen etc. med hänsyn till sin beskaffenhet är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande. Begreppet sägs ha samma innebörd som motsvarande begrepp i bestämmelsen om förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken.<sup>24</sup> Formuleringen ”för” särskilt allvarlig brottslighet har således inte samma betydelse i detta led av bestämmelsen varför den bör kvarstå.

Sammantaget innebär det sagda att bestämmelsen i 5 § rekryteringslagen ska omfatta den som meddelar eller söker meddela instruktioner om

- tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller
- andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål.

Detta ska dock endast gälla om gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

---

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:78 s. 46 och 61. Det kvalificerade rekvisitet har tidigare bedömts förenligt med såväl terrorismkonventionen som rambeslutet i dess lydelse efter 2008 års ändring och får anses förenligt även med direktivet.

## 8.2.4 Inhämtande och mottagande av utbildning

**Förslag:** Straffbestämmelsen om utbildning i 5 a § rekryteringslagen förtydligas, anpassas och utformas på så sätt att straffansvaret omfattar den som har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Vidare utvidgas bestämmelsen och ett särskilt straffansvar för s.k. självutbildning införs.

Bestämmelsen ska således omfatta den som hämtar in eller tar emot sådana instruktioner som avses i lagens 5 § i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Bestämmelsen i 7 § rekryteringslagen om undantag från straffansvar vid ringa fall ska vara tillämplig även i förhållande till självutbildningsgärningar. Det döms således inte till ansvar om det endast har funnits en obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Straffet för självutbildningsbrott ska, liksom för mottagande av utbildning i övrigt, vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattat fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om det ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen döms det inte till ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen.

**Bedömning:** Försök, förberedelse och stämpling till självutbildningsbrott bör inte straffbeläggas.

## Skälen för förslagen och bedömningen

### *Straffbestämmelsen förtydligas och anpassas*

Med mottagande av utbildning för terrorismsyften avses enligt artikel 8 i direktivet mottagande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de terroristbrott som anges i artikel 3.1 a– eller bidra till att något av dessa brott begås. Definitionen av den kriminaliserade gärningen är i huvudsak densamma i tilläggsprotokollet (artikel 3), bortsett från att det där förutsätts att utbildningen mottas från en annan person.

I 5 a § rekryteringslagen straffbeläggs mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen omfattar den som tar emot sådana instruktioner som avses i lagens 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet (om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet). Som framgått får direktivets uttryck ”bidra till att brott begås” i svensk begreppsbildning anses motsvara begreppet medverkan till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Såväl tilläggsprotokollet som direktivet uppställer således krav som tar sikte på mottagarens syfte att antingen begå eller medverka till terroristbrott. I avsnitt 7.3.6 ovan har konstaterats att den formulering som används i 5 a § (liksom i 5 §) rekryteringslagen att instruktionerna ska vara avsedda att användas ”för” särskilt allvarlig brottslighet är förhållandevis vag och att det därför finns skäl att tydliggöra och anpassa lagstiftningen i detta avseende. När det gäller kravet på att instruktionerna ska ha mottagits i ett visst syfte är det som framgått i svensk rätt, på sätt som skett, mer lämpligt att beskriva kravet på syfte som ett krav på en viss avsikt. Mot denna bakgrund bör lagtexten tydliggöras och utformas på så sätt att straffansvaret i 5 a § rekryteringslagen träffar den som har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

*Straffansvaret bör utvidgas till att även omfatta självutbildning*

Direktivet innebär en förpliktelse för Sverige att straffbelägga självutbildning för terrorismsyften, dvs. utbildning som t.ex. sker genom att en person laddar ned allmänt tillgängliga instruktioner om bombtillverkning från internet, om den sker i syfte att begå terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås. Ett särfall av självutbildning får anses vara deltagande i olika typer av legitima utbildningar eller verksamheter (inom t.ex. kemi, fysik eller liknande), där utbildningen mottas från en annan person, som saknar vetskap om elevens avsikt att begå brott. Som framgått ovan i avsnitt 7.3.6 uppfyller svensk lagstiftning inte direktivets kriminaliseringskrav och bedömningen har därför gjorts att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga för att Sverige ska leva upp till kraven i denna del.

När det gäller självutbildning begränsas direktivets kriminaliseringskrav, liksom när det gäller mottagande av utbildning i övrigt, genom kravet på att instruktionerna ska ha mottagits i syfte att begå terroristbrott eller bidra till, dvs. medverka till, att ett sådant brott begås. Som framgått ovan är det i svensk rätt mer lämpligt att beskriva direktivets krav på syfte som ett krav på en viss avsikt. Avgörande för straffansvaret är alltså avsikten med självutbildningen. Självutbildningen i sig förorsakar inte någon skada.<sup>25</sup> Den utgör däremot i praktiken en form av tidig förberedelse till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet.<sup>26</sup> Direktivets krav på kriminalisering är därmed långtgående och omfattar, som nämnts, gärningar som ligger på ett tidigt stadium i förhållande till fullbordat brott. En allmän utgångspunkt vid bedömningen av hur långt straffansvaret för denna typ av gärningar ska utsträckas bör vara att Sverige därigenom ska leva upp till direktivets krav, och att de bestämmelser som kan anses nödvändiga ska införas. Kravet på att utbildningen ska ha skett med en viss avsikt innebär att självutbildaren måste ha uppsåt inte bara till utbildningen utan även till att begå eller medverka till terroristbrott. När det gäller dessa gärningar som det överskjutande uppsåtet ska täcka har i avsnitt 8.1.2 gjorts bedömningen

<sup>25</sup> Resebrottet i 5 b § rekryteringslagen har en liknande konstruktion.

<sup>26</sup> Detta, dvs. att kriminalisera förberedande gärningar som självständiga brott, har i andra sammanhang presenterats som en möjlig lösning när det finns behov av mer långtgående kriminalisering av förberedelsegärningar än vad bestämmelsen i 23 kap. brottsbalken ger utrymme för, se Förberedelse till brott m.m. (prop. 2000/01:85) s. 39.



att det är rimligt att även i förhållande till direktivets kriminaliseringskrav använda sig av begreppet särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § rekryteringslagen.

Straffansvaret för självutbildning knyter nära an till straffansvaret för mottagande av utbildning i övrigt varför regleringen lämpligen – på sätt som skett i direktivet – bör placeras i samma bestämmelse, 5 a § rekryteringslagen.

I samband med införandet av bestämmelsen i 5 a § rekryteringslagen uttalades att kravet på mottagande innebär att det ska finnas en utbildare och att mottagaren har haft någon form av kontakt med denne.<sup>27</sup> Mot denna bakgrund finns skäl att, för att inkludera självutbildningsfallen, låta straffansvaret omfatta den som hämtar in eller tar emot sådana instruktioner som avses i 5 §, dvs. instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål.<sup>28</sup> Genom kravet på att instruktionerna ska inhämtas eller mottas förutsätts för straffansvar att personen på något sätt agerat aktivt. Ren passivitet hos den som utbildar sig ska således inte bestraffas.<sup>29</sup>

Straffansvaret i 5 a § rekryteringslagen bör alltså inte längre begränsas till de fall där elev och lärare utgör två parter i en utbildningssituation.<sup>30</sup> Det krav på att utbildningen ska ha meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet och som tar sikte på lärarens kännedom om elevens avsikter bör därför utgå. Detta får som konsekvens att fall då en elev mottar instruktioner inom ramen för en legitim utbildning eller verksamhet, t.ex. i samband med utbildning inom kemi, omfattas av straffansvaret trots att läraren saknar kännedom om elevens avsikter att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Att låta sådana fall omfattas av straffansvaret är förenligt med såväl direktivet som tilläggsprotokollet.<sup>31</sup> Lärarens instruktioner faller fortsatt utanför det straffbara området enligt

<sup>27</sup> SOU 2015:63 s. 98 f. och prop. 2015/16:78 s. 29 f.

<sup>28</sup> Jfr definitionen av informationsfrihet i 2 kap. 1 § RF: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

<sup>29</sup> Att endast aktivt handlande avses omfattas av direktivet framgår av dess inledande skäl 11.

<sup>30</sup> Jfr SOU 2015:63 s. 102 f.

<sup>31</sup> Se Explanatory Report to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, stycke 41.

5 § rekryteringslagen, förutsatt att denne saknar vetskap om att eleven har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Som redan berörts är det av avgörande betydelse för straffansvaret att den som inhämtar eller mottar instruktionerna gör det i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Avgörande för straffansvaret är således avsikten med självutbildningen och det åligger åklagaren att, inom ramen för en brottmålsprocess, lägga fram utredning som har bäring också på denna avsikt.<sup>32</sup> Därmed avgränsas det straffbara området, på motsvarande sätt som gäller i fråga om mottagande av utbildning i övrigt, till gärningar som är straffvärda. Som behandlats i avsnitt 8.1.3 är det också avsikten med gärningen som kan motivera den inskränkning i främst informationsfriheten som härigenom görs.

Sammanfattningsvis föreslås alltså straffansvaret omfatta den som hämtar in eller tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § rekryteringslagen, i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Det förslag till straffbestämmelse som lämnas innebär att en självutbildningsgärning är fullbordad redan när inhämtandet eller mottagandet sker, förutsatt att den föreskrivna avsikten med utbildningen finns vid denna tidpunkt. Det innebär att straffansvaret kan inträda i ett tidigt skede. Denna tidiga fullbordanspunkt, tillsammans med det förhållandet att den fullbordade självutbildningen som sådan utgör en förberedande gärning, gör att försök, förberedelse eller stämpling till självutbildningsbrott, i likhet med vad som gäller för mottagande av utbildning i övrigt, inte bör vara kriminaliserat.

Som framgått bör bestämmelsen om självutbildning placeras i 5 a § rekryteringslagen. En sådan placering innebär att undantaget från straffansvar vid ringa fall i 7 § rekryteringslagen blir tillämpligt, om inte annat regleras. Kriminalisering av självutbildning är i likhet med vad som gäller för mottagande av utbildning i övrigt en fråga om straffbeläggande på ett tidigt stadium i förhållande till t.ex. fullbordat terroristbrott. Det kan ofta återstå många och kanske både tids- och arbetskrävande åtgärder innan risken för brottets fullbordande konkretiseras. Den fara som utbildningen innebär kan alltså

---

<sup>32</sup> Jfr Svea hovrätts dom den 9 december 2016 i mål B 6344-16.

i vissa fall vara begränsad. För att straffansvaret inte ska bli alltför långtgående eller få orimliga konsekvenser bör det därför finnas en möjlighet att utesluta sådana mindre allvarliga fall där ett straffansvar inte kan anses motiverat.

Undantaget från straffansvar vid ringa fall i 7 § rekryteringslagen gäller redan för offentlig uppmaning, rekrytering och övriga utbildningsbrott i lagen. Dessa bestämmelser har genomfört instrument på terrorismområdet som inte heller de innehållit uttryckliga möjligheter till undantag för ringa fall. Detta har emellertid inte ansetts oförenligt med instrumentens syfte och har ansetts ligga i linje med de proportionalitetsavvägningar som det funnits utrymme för.<sup>33</sup> Självutbildningsbrottet har genom sin förberedande karaktär likheter med samtliga nu uppräknade brott och samma hänsyn gör sig gällande här. Ett undantag från straffansvar vid ringa fall bör därför finnas även när det gäller självutbildningsbrott och får anses vara ett rimligt sätt att utesluta mindre allvarliga fall från den nu föreslagna bestämmelsen.<sup>34</sup> Bestämmelsen i 7 § rekryteringslagen bör därför vara tillämplig också i förhållande till detta brott. I vanlig ordning bör samtliga relevanta omständigheter vid gärningen beaktas vid bedömningen av vad som ska utgöra ringa fall. Av bestämmelsens ordalydelse framgår att det kan finnas skäl att bedöma en gärning som ringa när det förelegat endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet. Detta kan t.ex. vara fallet om syftet med inhämtandet visserligen varit att begå sådan brottslighet men där den tänkta brottsplanen utifrån objektiva omständigheter varit mer eller mindre orealistisk eller omöjlig att genomföra. Vidare framgår att ansvar inte heller ska dömas ut om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. När det gäller övriga brott i 5 a § rekryteringslagen har anförts att det därigenom finns utrymme att beakta t.ex. att gärningen ligger i ett tidigt skede eller att en mycket lång gärningskedja måste konstrueras för att nå fram till den punkt där en allvarlig skada faktiskt uppstår.<sup>35</sup> Detta bör gälla även i förhållande till den nu föreslagna

---

<sup>33</sup> Se prop. 2009/10:78 s. 47 och prop. 2015/16:78 s. 40. Motsvarande undantag gäller för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen, se vidare prop. 2001/02:149 s. 45.

<sup>34</sup> Ett alternativ skulle vara att kräva ett, på något sätt, kvalificerat inhämtande.

<sup>35</sup> Prop. 2015/16:78 s. 32.

bestämmelsen. Såväl aktivitetsnivån som utbildningens innehåll är faktorer som bör beaktas i detta sammanhang.

Valet av placering av självutbildningsbrottet medför vidare att subsidiaritetsregeln i 8 § rekryteringslagen blir tillämplig, dvs. om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen ska det inte dömas till ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen. Detta är en rimlig konsekvens av att självutbildning i vissa fall kan utgöra bl.a. förberedelse till terroristbrott. I sådana fall bör gärningen bedömas enligt terroristbrottslagen.

Slutligen kan konstateras att en placering av den föreslagna bestämmelsen i rekryteringslagen innebär att bestämmelsen om domsrätt i 9 § blir tillämplig, om inte annat särskilt regleras. Frågan om domsrätt behandlas i avsnitten 7.6 och 8.3.

### *Straffskalan – självutbildning*

Självutbildning i avsikt att använda denna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet medför, som ovan behandlats, en ökad risk för att sådan brottslighet ska komma till stånd. Med hänsyn till detta kan gärningar som är avsedda att träffas av bestämmelsen i grunden sägas vara av allvarligt slag. Samtidigt ligger gärningen i ett tidigt skede i förhållande till t.ex. fullbordat terroristbrott. En sådan gärning har därmed ett väsentligt lägre straffvärde än denna brottslighet.

Straffskalan för mottagande av utbildning i övrigt är fängelse i högst två år och, om brottet är grovt, i lägst sex månader och högst sex år. Som skäl för denna straffskala anfördes i förarbetena bl.a. att den överensstämmer med straffskalan för tillhandahållande av utbildning i 5 § rekryteringslagen.<sup>36</sup> Samma skäl kan anses gälla beträffande självutbildning. Straffet för självutbildning föreslås därför vara detsamma som för mottagande av utbildning i övrigt, fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, i lägst sex månader och högst sex år. På motsvarande sätt som gäller i fråga om mottagande av utbildning i övrigt bör det alltså finnas en möjlighet att enligt 6 § rekryteringslagen döma för grovt brott. Samma skäl som gäller för att

---

<sup>36</sup> Prop. 2015/16:78 s. 31.

övriga brott enligt lagen ska bedömas som grova gällar då även i förhållande till det föreslagna brottet.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska på vanligt sätt samtliga relevanta omständigheter beaktas. Av nyss nämnda bestämmelse framgår att det särskilt ska beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse. Därmed kan självutbildning i avsikt att t.ex. begå ett terroristbrott där konsekvenserna skulle ha kunnat bli särskilt allvarliga utgöra grovt brott. Vidare framgår av bestämmelsen att det särskilt ska beaktas om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller varit av särskilt farlig art.

Slutligen bör det när det gäller val av påföljd för självutbildningsbrott, liksom för utbildningsbrott i övrigt, finnas anledning att bestämma påföljden till fängelse med hänsyn till brottslighetens art (30 kap. 4 § brottsbalken).<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Se prop. 2015/16:78 s. 32 och 38 f.

## 8.2.5 Resor

**Förslag:** Straffbestämmelsen om resa i 5 b § rekryteringslagen utvidgas till att omfatta även resor till medborgarskapsland (ej Sverige) och den som reser i avsikt att göra sig skyldig till stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet eller i avsikt att hämta in instruktioner enligt 5 a § i samma lag. Bestämmelsen ska således omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att dels begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, dels meddela, hämta in eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § i samma lag. För brottet döms till fängelse i högst två år.

Bestämmelsen ska inte gälla den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

Ansvar döms inte ut om det endast har funnits en obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen döms det inte till ansvar enligt bestämmelsen.

**Bedömning:** Med hänsyn till hur brottet är utformat får direktivets krav på kriminalisering av försök till brott anses vara uppfyllt. Något behov av en särskild försöksreglering finns därför inte.

## Skälen för förslagen och bedömningen

### *Inledning*

I artikel 9 i direktivet<sup>38</sup> behandlas resor för terrorismsyften. Direktivet skiljer i detta avseende mellan resor *till ett annat land än medlemsstaten* och resor *till medlemsstaten* i fråga (första respektive andra punkten i artikeln).

---

<sup>38</sup> Artikeln återges i sin helhet i avsnitt 7.3.7.

När det gäller resor *till ett annat land än medlemsstaten* omfattar kriminaliseringskravet resor till ett sådant land i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupps brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8. Bestämmelsen överensstämmer i denna del i huvudsak med i artikel 4 i tilläggsprotokollet, som omfattar resor från statens territorium eller som görs av statens medborgare i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften. En viktig skillnad är dock att direktivets kriminaliseringskrav, till skillnad från kraven i tilläggsprotokollet och FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)<sup>39</sup>, även omfattar resor till rese- närens medborgarskaps- och hemvistland. Den typ av resor som omfattas av instrumenten benämns i detta avsnitt terrorismresor eller, på sätt som sker i prop. 2015/16:78, resor i terrorismsyfte.

Andra punkten i artikel 9 ger medlemsstaterna valmöjlighet när det gäller resor *till medlemsstaten* i fråga. Medlemsstaten kan således välja att, i enlighet med underpunkten a, på samma sätt som beträffande resor till andra länder kriminalisera terrorismresandet som sådant till medlemstaten i fråga. Alternativt kan medlemsstaten välja att, i enlighet med underpunkten b, kriminalisera förberedande gärningar som vidtas av en person som reser in i den medlemsstaten med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås.

I 5 b § rekryteringslagen straffbeläggs, sedan den 1 april 2016, resor i terrorismsyfte. Bestämmelsen omfattar den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, eller meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § i samma lag. Nuvarande bestämmelse har således utformats på så sätt att den omfattar både resor till ett annat land än Sverige och resor till Sverige, men endast resor till ett annat land än det land där rese- nären är medborgare.

---

<sup>39</sup> Se punkten 6 a. Tilläggsprotokollet ska bidra till att resolutionen genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater.

Som framgått ovan i avsnitt 7.3.7 uppfyller svensk lagstiftning i vissa delar inte de kriminaliseringskrav som följer av tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser. Bedömningen har därför gjorts att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga för att Sverige ska leva upp till nämnda krav.

*Resor till ett annat land än Sverige – straffansvaret bör utvidgas till att även omfatta resor till medborgarskapsland*

Som framgått uppställer alltså direktivet, när det gäller resor till ett annat land än Sverige, ett krav på kriminalisering av resor även till resenärens medborgarskapsland. Direktivet går i det avseendet längre än motsvarande bestämmelser i tilläggsprotokollet och resolution 2178 (2014). Det går vidare längre än bestämmelsen i 5 b § rekryteringslagen, som alltså är utformad på så sätt att den endast avser resa till ett annat land än det land där resenären är medborgare. Regeringen konstaterade i propositionen att kriminaliseringskravet i resolutionen inte omfattar resor till en persons hemvist- eller medborgarskapsland och att motsvarande avgränsning finns i tilläggsprotokollet. Därefter övervägdes om en sådan avgränsning var lämplig även vid utformningen av den svenska straffbestämmelsen eller om det fanns anledning att gå längre än åtagandet. Det konstaterades att en resa i något av de syften som anges i resolutionen kan vara klandervärd även om den går till det land där personen har sin hemvist eller är medborgare och att risken för att allvarlig brottslighet begås i många fall kan vara som störst i just detta land. Såvitt avsåg resor till hemvistland utmynnade bedömningen i att sådana resor skulle omfattas av den svenska kriminaliseringen. Beträffande resor till medborgarskapsland angavs följande:

När det gäller resor till medborgarskapslandet är en avgörande utgångspunkt emellertid att rätten att resa in i detta land utgör en grundläggande fri- och rättighet (artikel 3 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen). Denna rättighet är absolut och kan inte inskränkas. Artikeln är, enligt förklaranderapporten till protokollet, förpliktande i förhållande till den stat där en person är medborgare. För Sveriges del medför protokollet alltså en skyldighet i förhållande till svenska medborgare men däremot inte till andra länders medborgare. Även om det således för svenskt vidkommande inte finns ett absolut förbud mot att införa straffbestämmelser som begränsar andra medborgares rätt att resa in i sina respektive medborgarskapsländer bör



denna grundläggande fri- och rättighet i det längsta respekteras. Resolutionen kan genom den begränsning som uppställs även anses ge uttryck för det internationella samfundets uppfattning att rätten att resa in i det land där man är medborgare har företräde framför intresset av att bestraffa gärningarna.

För svenska medborgare är motsvarande rättighet även grundlagskyddad enligt 2 kap. 7 § regeringsformen. Inte heller här kan någon begränsning göras. En straffbestämmelse som inte begränsas på motsvarande sätt som resolutionen skulle kunna vara tillämplig på en svensk medborgare som reser från ett land, där han eller hon t.ex. har radikaliserats, till Sverige i sådan avsikt som förutsatts för straffansvar. Även om en sådan straffbestämmelse inte uttryckligen förbjuder någon att resa in i sitt medborgarskapsland skulle kriminaliseringen innebära en handlingsregel med motsvarande innebörd. Bestämmelsen skulle därmed riskera att stå i strid med svensk grundlag. Starka skäl talar därför mot att i detta avseende gå längre än vad resolutionen kräver.

Regeringen konstaterar att regeringsformen torde innebära ett absolut hinder mot att, i fråga om svenska medborgare, låta straffbestämmelsen omfatta resor till Sverige. Mot den bakgrunden, och då rätten att resa in i den stat där en person är medborgare även skyddas enligt Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll, bör straffansvaret inte omfatta sådana resor.<sup>40</sup>

Enligt artikel 3.2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll får alltså ingen person förvägras rätten att resa in i den stat där han eller hon är medborgare. När det gäller denna artikel kan konstateras att en annan bedömning än den som gjordes i propositionen förefaller ligga bakom utformningen av resebrottet i direktivet och bestämmelsen i artikel 9.2 a som, om medlemsstaten väljer en kriminalisering i enlighet med den underpunkten, kräver att medlemsstaten, när det gäller resor till staten i fråga, kriminaliserar terrorismresor som företas även av statens medborgare. Rätten att resa in i det egna medborgarskapslandet är visserligen en grundläggande fri- och rättighet som i det längsta bör respekteras men direktivet får anses ge uttryck för en uppfattning att kriminalisering av det nu aktuella slaget inte innebär en inskränkning av denna rätt. Härtill kommer att en resa i något av de syften som anges i tilläggsprotokoll och direktiv kan vara lika klandervärd och därmed straffvärd oavsett vilken koppling den som reser har till resmålet. I många fall kan risken för att allvarlig brottslighet begås vara som störst i just medborgarskapslandet. Det kan också upplevas som otillfredsställande att svenska

---

<sup>40</sup> Prop. 2015/16:78 s. 37.

medborgare (inbegripet personer med både svenskt och utländskt medborgarskap) som reser till t.ex. Syrien eller Irak kan dömas medan detsamma inte gäller en person som är medborgare där, trots att gärningen genom kravet på syfte kan anses likvärdig. Mot denna bakgrund, och mot bakgrund av den förpliktelse som direktivet innebär, bör straffansvaret för resor i terrorismsyfte utvidgas till att omfatta även resor som företas av en utländsk medborgare till det egna medborgarskapslandet, förutsatt att övriga rekvisit för straffansvar är uppfyllda.

*Resor till Sverige – kriminaliseringskravet i underpunkten b anses uppfyllt*

När det gäller svenska medborgare är rätten att resa in i Sverige grundlagsskyddad. Enligt 2 kap. 7 § RF får ingen svensk medborgare landsförvisas eller hindras från att resa in i Sverige.<sup>41</sup> Förbudet syftar bl.a. till att förhindra att möjlighet öppnas att tysta obekväma företrädare för politiska minoriteter genom att de förpassas ur landet eller förvägras att resa in.<sup>42</sup> Bestämmelser som rör medborgares grundläggande rättigheter ska tolkas generöst i förhållande till den enskilde och på så sätt att de ger ett praktiskt och reellt skydd för individen. Även om en kriminalisering av svenska medborgares resor till Sverige i syfte att t.ex. begå terroristbrott inte uttryckligen förbjuder någon att resa in i Sverige skulle en sådan kriminalisering kunna innebära en handlingsregel med motsvarande innebörd och med motsvarande urholkning av rättighetsskyddet.

En utvidgning av straffansvaret för resor i terrorismsyfte till att omfatta även svenska medborgares resor till Sverige skulle alltså riskera att komma i konflikt med 2 kap. 7 § RF. Den svenska grundlagen torde därmed innebära ett absolut hinder mot att, i fråga om svenska medborgare, låta straffbestämmelsen omfatta resor till Sverige.

När det gäller resor hit kan emellertid Sverige som framgått, enligt andra punkten i artikel 9, välja mellan att kriminalisera terrorismresandet som sådant i enlighet med underpunkten a – vilket således inte är aktuellt när det gäller svenska medborgare – eller att, i enlig-

<sup>41</sup> 2 kap. 7 § RF nämns inte i 2 kap. 20 RF.

<sup>42</sup> Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973 (prop. 1973:90) s. 300.

het med underpunkten b, kriminalisera förberedande gärningar som vidtas av en person som reser in i Sverige med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås.

Frågan är då hur ett straffansvar som tar sikte på terrorismresor till Sverige lämpligen bör utformas. Eftersom det alltså inte är aktuellt att såvitt avser svenska medborgare kriminalisera terrorismresandet som sådant (enligt underpunkten a) är en första fråga om gällande lagstiftning uppfyller kravet i underpunkten b på kriminalisering av förberedande gärningar ("preparatory acts") som vidtas av en person som reser in i Sverige med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås. Man har från unionens sida avsiktligt valt att inte närmare beskriva vad som avses med detta för att på så sätt möjliggöra för medlemsstaterna att använda de förstadiébrott som finns i nationell rätt. I direktivets skäl 12 anges dock planering eller stämpling ("planning or conspiracy") som exempel på förberedande gärningar i artikelns mening.

Direktivet uppställer alltså i underpunkten b krav på straffbeläggande av förberedande gärningar där avsikten är att antingen begå ett terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås. Som framgått ovan får direktivets uttryck "bidra till att brott begås" i svensk begreppsbildning anses motsvara begreppet medverkan till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är straffbelagt i svensk rätt (se 4 § terroristbrottslagen). De osjälvtändiga formerna av ett terroristbrott, bl.a. förberedelse och stämpling, är inte territoriellt begränsade i sitt tillämpningsområde och kan således tillämpas även på gärningar vidtagna utanför Sverige. Svensk rätt lever därmed, genom möjligheten att tillämpa bestämmelserna om förberedelse och stämpling till terroristbrott, upp till kravet på kriminalisering av förberedande gärningar som vidtas med avsikt att *begå* terroristbrott, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Som framgått ovan är de gärningar som ska kriminaliseras enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott (artikel 3) inte fullt ut kriminaliserade i svensk rätt. I avsnitt 8.2.1 har därför föreslagits att straffbestämmelsen i 3 § terroristbrottslagen ska utvidgas på visst sätt. I den mån kriminaliseringskraven enligt artikel 3 uppfylls, gäller att kraven såvitt avser terroristbrott enligt de artiklar som hänvisar till artikel 3 också uppfylls. Försök till terroristbrott omfattas av kriminaliseringskravet i artikel 14 i direktivet och kan därför inte anses vara av relevans i detta sammanhang.

Frågan är härefter i vilken utsträckning de osjälvständiga brottsformerna helt eller delvis skulle kunna anses uppfylla även det kriminaliseringskrav som tar sikte på förberedande gärningar som vidtas med avsikt att *medverka till* terroristbrott.

Enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken ska den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott (första punkten), eller skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott (andra punkten), i de fall det särskilt anges, dömas för *förberedelse* till brottet, om han eller hon inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Enligt andra stycket i samma bestämmelse ska, i de fall det särskilt anges, dömas för *stämpling* till brott. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den.

Ansvar för förberedelse och stämpling träffar således följande gärningsformer:

1. att motta förlag (pengar eller annat till täckande av utgifter för brott)/vederlag (pengar eller annat som betalning för brott) med uppsåt att utföra brott,
2. att lämna förlag/vederlag med uppsåt att främja brott,
3. att ta befattning med hjälpmedel med uppsåt att utföra brott,
4. att ta befattning med hjälpmedel med uppsåt att främja brott,
5. att söka anstifta någon till brott,
6. att åta sig att utföra brott,
7. att erbjuda sig att utföra brott, samt
8. att i samråd med annan besluta att begå brott.

Försök, förberedelse eller stämpling till medverkan till terroristbrott är visserligen inte straffbelagt i svensk rätt. Däremot kriminaliseras genom 23 kap. 2 § brottsbalken vissa gärningar som också kan beskrivas som *försök till medverkan*. Gärningen (2) att lämna förlag eller vederlag med uppsåt att främja brott kan t.ex. ses som ett (i regel avslutat) försök till medverkan till brott. Även gärningen (4) att ta befattning med hjälpmedel med uppsåt att främja brott kan, beroende på vilken typ av befattning det är fråga om, ses som ett (oavslutat eller avslutat) försök till medverkan till brott. Härtill kommer att vissa förberedelse- och stämplingsgärningar förutsätter att flera personer medverkar. Hit hör gärningen (8) att i samråd med annan besluta brott. Att t.ex. (1) motta förlag för brott, att (3) motta hjälpmedel med uppsåt att utföra brott och att (6) åta sig att utföra brott kan åtminstone under vissa förutsättningar, ses som olika sätt att binda upp sig för att begå eller *medverka till* en viss gärning eller åtminstone skapa motsvarande förväntningar.<sup>44</sup>

Mot den bakgrunden görs bedömningen att den nuvarande kriminaliseringen av osjälvtändiga brott är så vid att den i praktiken träffar de gärningar som direktivets bestämmelse i underpunkten b avser att träffa. Som framgått omfattar t.ex. förberedelsebestämmelsen såväl den som förbereder ett tilltänkt brott av någon annan, som den som förbereder ett brott som han eller hon själv tänker begå. Kriminaliseringen av förberedelse och stämpling till ett terroristbrott träffar alltså i praktiken även förberedande gärningar som vidtas med avsikt att *medverka till* terroristbrott.

Sammanfattningsvis kan kriminaliseringskravet i underpunkten b anses uppfyllt genom möjligheten att tillämpa bestämmelserna om förberedelse och stämpling till terroristbrott, givet att bestämmelsen om terroristbrott ändras på sätt som föreslås i avsnitt 8.2.1. Sverige uppfyller därmed, när det gäller resor till Sverige, sitt EU-rättsliga åtagande genom en kriminalisering i enlighet med underpunkten b.

---

<sup>44</sup> Petter Asp, *Från tanke till gärning*, Del I, Legitimationsfrågor rörande förfälsdelikt, 2005, s. 140 ff.

*Resor till Sverige – kriminaliseringskravet i underpunkten a anses delvis uppfyllt*

Sverige uppfyller alltså sitt åtagande när det gäller resor till Sverige genom en kriminalisering av förberedande gärningar i enlighet med underpunkten b. Ett möjligt alternativ är då att inte i något fall kriminalisera terrorismresandet som sådant i enlighet med underpunkten a. En sådan lösning skulle innebära en avkriminalisering av resor i terrorismsyfte till Sverige som företas av andra än svenska medborgare. En sådan avkriminalisering är naturligtvis inte invändningsfri och de skäl som tidigare har anförts för att straffbelägga sådana resor gör sig alltjämt gällande.<sup>45</sup> Ett annat alternativ är att även fortsättningsvis kriminalisera utländska medborgares terrorismresor till Sverige och att därför – eftersom svenska medborgares terrorismresande hit fortsatt bör undantas straffansvar – utforma straffbestämmelsen på så sätt att den inte gäller den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige. En sådan lösning, som således innebär att även kriminaliseringskravet i underpunkten a är delvis uppfyllt så till vida att utländska medborgares resor hit alltjämt är kriminaliserade, går utöver vad direktivet kräver. Eftersom medlemsstaterna är oförhindrade att anta en mer långtgående lagstiftning är lösningen förenlig med direktivet. Lösningen får också anses förenlig med europeisk diskrimineringsrätt eftersom den endast tar sikte på resor till Sverige och eftersom en svensk medborgare och en utländsk medborgare – när det isolerat gäller en resa till Sverige, som ju är svenskens men inte t.ex. danskens medborgarskapsland – inte befinner sig i en jämförbar situation. För att man ska kunna tala om diskriminering måste, som framgått ovan i avsnitt 8.1.3, de personer som jämförs med varandra befinna sig i en likartad eller jämförbar situation. Den svenske medborgarens rättsligt givna uppehållsrätt i landet gör att det inte finns en jämförbar situation med andra länders medborgare såvitt avser rätten till inresa. Som framgår av EU-domstolens praxis har EU:s medlemsstater en sedan länge etablerad rätt att neka andra EU-länders medborgare inresa med hänvisning till ”ett verkligt och allvarligt hot som på-

---

<sup>45</sup> Se prop. 2015/16:78 s. 22 f.

verkar ett av samhällets grundläggande intressen”.<sup>46</sup> Det bedöms därmed tillåtet att särbehandla svenska medborgare i detta avseende.<sup>47</sup>

Mot denna bakgrund är alternativet att även fortsättningsvis kriminalisera utländska medborgares terrorismresor till Sverige och att därför utforma straffbestämmelsen på så sätt att den inte gäller den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige att föredra framför en avkriminalisering av utländska medborgares terrorismresor hit.

### *Avsikterna med resan – straffansvaret bör utvidgas*

Som framgått begränsas straffansvaret i både tilläggsprotokoll och direktiv genom att resan ska ha företagits, som den svenska texten lyder, i ett visst syfte (”for the purpose of”). Enligt direktivet ska således inte bara den som reser i syfte att begå terroristbrott kunna dömas för brott utan även den som gör detta i syfte att bidra till (dvs. medverka till) att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grups brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8. Bestämmelsen överensstämmer när det gäller dessa syften i huvudsak med i artikel 4 i tilläggsprotokollet, som omfattar resor i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terrorismsyften.

När det gäller instrumentens krav på att resan ska ha företagits i ett visst syfte är det i svensk rätt, på sätt som skett, mer lämpligt att beskriva kravet på syfte som ett krav på att resan ska ha företagits med en viss avsikt.<sup>48</sup> I avsnitt 8.1.2 har vidare gjorts bedömningen att det i svensk rätt är rimligt att även i förhållande till direktivets kriminaliseringskrav använda sig av begreppet särskilt allvarlig brottslighet enligt 2 § rekryteringslagen.

---

<sup>46</sup> Se dom kommissionen mot Nederländerna, C-50/06, EU:C:2007:325, punkt 43 och där angiven rättspraxis.

<sup>47</sup> Denna bedömning har stämts av med företrädare för Diskrimineringsombudsmannen som i princip inte har sett några diskrimineringsrättsliga hinder mot en sådan särbehandling.

<sup>48</sup> Se SOU 2015:63 s. 113.

Resor som sker i avsikt att enligt 23 kap. 4 § brottsbalken medverka till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet är, som framgått, i nuläget inte kriminaliserade.<sup>49</sup> Både tilläggsprotokollet och direktivet uppställer krav på att resor som sker i sådant syfte straffbeläggs. Straffansvaret för resor i terrorismsyfte bör därför utvidgas till att omfatta även den som reser eller påbörjar en resa i avsikt att medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

Även resor som sker i avsikt att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grups brottsliga verksamhet enligt artikel 4 ska, enligt direktivet, straffbeläggas. Som framgått i avsnitt 7.3.2 ovan finns när det gäller artikel 4 (brott med anknytning till en terroristgrupp), eftersom bestämmelserna i 23 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken är tillämpliga i förhållande till 2, 3 och 4 §§ terroristbrottslagen, inte något behov av en särskild reglering för att uppfylla direktivets kriminaliseringskrav i den delen, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelse om terroristbrott uppfylls. Den gärning som kriminaliseringskravet i den delen tar sikte på är alltså i svensk rätt reglerad som försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott. Utöver ett krav på kriminalisering av resor som sker i avsikt att medverka till terroristbrott får kravet i artikel 9 i denna del, mot den bakgrunden, förstås som att det ska finnas möjlighet att lagföra och bestraffa även den som reser i avsikt att göra sig skyldig till en sådan gärning som, om gärningen skulle inträffa, skulle vara att bedöma som en försöks-, stämplings- eller förberedelsegärning enligt 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Resor som företas i avsikt att förbereda särskilt allvarlig brottslighet är kriminaliserade i 5 b § rekryteringslagen. Det är däremot inte resor som företas i avsikt att försöka begå eller stämpla till särskilt allvarlig brottslighet. För att ett försök ska vara förövat förutsätts att gärningsmannen har uppsåt som för fullbordat brott. Att resa i avsikt att försöka begå ett brott skulle alltså i praktiken vara detsamma som att resa i avsikt att begå fullbordat brott. Resor som sker i avsikt att begå fullbordade terroristbrott är, som framgått, redan kriminaliserade varför en kriminalisering av resor som sker i avsikt att försöka begå brott skulle leda till en dubbelreglering. Behovet av en kriminalisering

---

<sup>49</sup> I Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40) föreslås en sådan utvidgning av straffansvaret, se s. 126 ff.



kan mot denna bakgrund ifrågasättas och en utvidgning av straffansvaret till att omfatta sådana resor föreslås därför inte. Däremot förslås straffansvaret omfatta även den som reser i avsikt att göra sig skyldig till stämpling till särskilt allvarlig brottslighet. I kravet på att resan ska företas i avsikt att stämpla till särskilt allvarlig brottslighet ligger även att stämplingsgärningen, om den skulle inträffa, ska vara straffbelagd i svensk rätt. Utanför straffansvaret faller därmed resor som sker i avsikt att stämpla till särskilt allvarlig brottslighet som inte är straffbelagd på stämplingsstadiet. Finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen är t.ex. inte straffbelagt på det stadiet. I annat fall skulle straffansvaret omfatta resor som företas i avsikt att utföra en gärning som inte är straffbar i svensk rätt.<sup>50</sup>

Härtill kommer slutligen att direktivets kriminaliseringskrav omfattar även resor som sker i syfte att motta utbildning för terrorismsyften enligt artikel 8 i direktivet. Som framgått i avsnitt 7.3.6 ovan följer av den artikeln ett krav på kriminalisering av s.k. självutbildning som sker i syfte att begå eller medverka till terroristbrott och i avsnitt 8.2.4 föreslås därför att straffansvaret för utbildning i 5 a § rekryteringslagen utvidgas till att omfatta även sådan självutbildning. Kravet i artikel 9 innebär således i denna del att även den som reser i avsikt att självutbilda sig ska kunna dömas för brott. En sådan resegering är för närvarande inte kriminaliserad. Mot denna bakgrund bör också resor som sker i avsikt att hämta in instruktioner enligt den föreslagna lydelsen av 5 a § rekryteringslagen kunna bestraffas. Straffansvaret i 5 b § samma lag bör därför utvidgas till att omfatta den som reser eller påbörjar en resa i sådan avsikt.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis bör straffansvaret för resor i terrorismsyfte utvidgas till att omfatta den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land (även medborgarskapsland) i avsikt att dels begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, dels meddela, hämta in eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § i samma lag. De skäl som hittills har anförts för att straffbelägga resor i terrorismsyfte

---

<sup>50</sup> Jfr prop. 2015/16:78 s. 35 och 72.

gör sig gällande även i förhållande till de utvidgningar av straffansvaret som nu föreslås, se prop. 2015/16:78 s. 22 f. Bestämmelsen ska inte gälla den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.

Genom att utvidgningen av straffansvaret sker genom ändringar i den befintliga bestämmelsen blir den gällande straffskalan om fängelse i högst två år automatiskt tillämplig i förhållande till utvidgningen. Detsamma gäller undantaget från straffansvar i ringa fall enligt 7 § rekryteringslagen och subsidiaritetsregeln i 8 § samma lag. Detta får anses vara lämpligt och lagstiftningsåtgärder behövs därmed inte. Vidare kan konstateras att en placering av den föreslagna regleringen i rekryteringslagen innebär att bestämmelsen om domsrätt i 9 § blir tillämplig, om inte annat särskilt regleras. Frågan om domsrätt behandlas i avsnitten 7.6 och 8.3.

I avsnitt 7.3.7 har konstaterats att det, med hänsyn till hur brottet är utformat, inte finns något behov av en särskild försöksreglering.

## 8.2.6 Finansiering

**Förslag:** Straffbestämmelsen i 3 § finansieringslagen utvidgas till att omfatta även finansiering, utöver för att begå särskilt allvarlig brottslighet, för att annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.

Straffet ska vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Försök till brott ska vara straffbart. Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen ska ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen inte dömas ut.

Straffbestämmelsen i 3 a § finansieringslagen utvidgas till att omfatta finansiering av brott som avses i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § rekryteringslagen eller medverkan till ett sådant brott.

Straffet ska vara fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Försök till brott ska vara straffbart. Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen ska ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen inte dömas ut.

## Skälen för förslagen

### *Inledning*

Tilläggsprotokollet innehåller, som angetts i avsnitt 7.3.9, ett krav på kriminalisering av finansiering av utlandsresor för terrorismsyften, dvs. ett krav på straffansvar för att, oavsett tillvägagångssätt och oavsett om detta görs direkt eller indirekt, tillhandahålla eller samla in tillgångar som helt eller delvis gör det möjligt för en person att göra utlandsresor för terrorismsyften.

Direktivet innehåller, som också tidigare angetts, ett mer långtgående krav på kriminalisering av finansiering av terrorism. Detta återfinns i artikel 11. Bestämmelsen, som återges i sin helhet i avsnitt 7.3.9, innebär ett krav på straffansvar för finansiering av samtliga

brott som omfattas av direktivet, men även för finansiering av medverkan till sådana brott. Kriminaliseringskravet är till stor del nytt och de brott som omfattas av straffansvaret för finansiering av terrorism är således terroristbrott (artikel 3), brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4), offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5), rekrytering för terrorismsyften (artikel 6), tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7), mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8), resor för terrorismsyften (artikel 9) och organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10).

De *finansieringsåtgärder* som avses i direktivets bestämmelse motsvarar till stor del tilläggsprotokollets reglering och kommenteras närmare i avsnittet nedan.

Som framgått i avsnitt 7.3.9 har bedömningen gjorts att svensk rätt inte uppfyller direktivets krav på kriminalisering av finansiering av terrorism, med undantag för kravet på kriminalisering av finansiering av terroristbrott (artikel 3, jfr 2 och 3 §§ finansieringslagen) och terrorismresor (tilläggsprotokollets artikel 5 och direktivets artikel 9, jfr 3 a § finansieringslagen). Behov av lagstiftning har således bedömts finnas för

- finansiering av brott med anknytning till en terroristgrupp (artikel 4), offentlig uppmaning till terroristbrott (artikel 5), rekrytering för terrorismsyften (artikel 6), tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften (artikel 7), mottagande av utbildning för terrorismsyften (artikel 8) och organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften (artikel 10).
- finansiering av medverkan till samtliga ovan angivna gärningar (artiklarna 3–10).
- försök till finansiering av samtliga gärningar (och medverkan till dem), med undantag för försök till finansiering av terroristbrott.

### *Utformningen av straffansvaret*

#### Allmänt

Terrorismdirektivet och tilläggsprotokollet syftar i likhet med andra internationella instrument som exempelvis finansieringskonventionen, terrorismrambeslutet och FATF:s rekommendation 5 ytterst till

att förhindra att terroristbrott begås. När det gäller frågan om hur behovet av lagstiftning lämpligen bör tillgodoses och hur kompletterande straffbestämmelser bör utformas ska det beaktas hur tidigare krav på kriminalisering av finansiering av brott har genomförts i svensk rätt (jfr 2–4 §§ finansieringslagen).

De finansieringsåtgärder som omfattas av direktivets kriminaliseringskrav för de gärningar som är aktuella här är *tillhandahållande eller insamling av medel*, oavsett metod, direkt eller indirekt, *med avsikten att de ska användas, eller med vetskap om att de helt eller delvis ska användas*, för att begå vissa angivna brott eller bidra till att något av dessa brott begås. Motsvarande avgränsning av finansieringsåtgärder görs i finansieringskonventionen och i artikel 6 b resolution 2178 (2014), som ligger till grund för straffansvaret i 3 och 3 a §§ finansieringslagen, där avgränsningen återfinns.<sup>51</sup> Dessa bestämmelser omfattar också finansieringsåtgärden *mottagande*, som infördes för att leva upp till konventionens krav på att vissa osjälvständiga brottsformer skulle vara straffbara.<sup>52</sup> Även tilläggsprotokollet innehåller motsvarande finansieringsåtgärder när det gäller utlandsresor för terrorismsyften, men där är det subjektiva elementet begränsat till ett krav på *vetskap om* att tillgångarna helt eller delvis är avsedda att användas för ett angivet syfte.

Det uppställs i finansieringslagen inte något krav på att det ska ha förelegat fara för fullbordan av det eller de brott man har uppsåt att främja och för ansvar krävs inte heller att det är fråga om uppsåt till att främja en viss bestämd gärning utan det räcker med uppsåt till att sådan gärning som där anges förr eller senare ska komma till utförande. En sådan ordning är förenlig med artikel 11.2 i direktivet, som anger att det för straffbarhet för finansiering av terroristbrott (artikel 3), brott med anknytning till terroristbrott (artikel 4) eller utlandsresor (artikel 9) inte ska krävas att medlen faktiskt, helt eller delvis, används för att begå eller bidra till något av de brotten. Något krav på att gärningsmannen känner till för vilket specifikt brott som medlen ska användas ska inte heller finnas.

Den reglering av finansieringsåtgärder som finns i de befintliga bestämmelserna i 3 och 3 a §§ finansieringslagen bör således använ-

<sup>51</sup> Till skillnad från direktivet används dock begreppet ”i syfte att” i dessa instrument (jfr direktivets begrepp ”med avsikten att”).

<sup>52</sup> Prop. 2001/02:149 s. 26.

das beträffande finansiering av nu aktuella gärningar. Regleringen, som har utformats i enlighet med Lagrådets förslag i samband med genomförandet av finansieringskonventionen i svensk rätt, anger att det är straffbart att *samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet*.<sup>53</sup>

I sammanhanget kan noteras att i direktivet, till skillnad från de andra instrumenten, används uttrycket ”med avsikt att” i stället för ”i syfte att”. Någon ändring i sak torde inte vara avsedd (jfr den engelska benämningen ”with the intention that” som används i såväl direktivet som i finansieringskonventionen och resolution 2178 [2014]). Bedömningen görs därför att genomförande av direktivet inte föranleder lagstiftning i denna del.

#### Finansiering av terroristbrott och av medverkan till sådant brott

Som framgått ovan uppfyller svensk rätt direktivets krav på kriminalisering av finansiering av terroristbrott genom bestämmelsen i 3 § första stycket 1 finansieringslagen (jfr direktivets artikel 3). Behov av lagstiftning finns däremot för att uppfylla även kravet på att finansiering av *medverkan till* terroristbrott ska vara straffbart. En bestämmelse härom införs lämpligen i samma bestämmelse. Att regleringen därmed kommer att omfatta medverkan till den vidare brottskategori särskilt allvarlig brottslighet (jfr direktivets krav som endast avser terroristbrott) får anses rimligt mot bakgrund av den nuvarande regleringen på området.

#### Finansiering av brott med anknytning till en terroristgrupp eller av medverkan till sådant brott

När det gäller kravet på att kriminalisera finansiering för att begå eller bidra till utförandet av brott med anknytning till en terroristgrupp (direktivets artikel 4) kan inledningsvis konstateras att den gärning som kriminaliseringskravet tar sikte på i svensk rätt är reglerad som medverkan, försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott enligt 2–4 §§ terroristbrottslagen, (artikel 4), se avsnitt 7.3.2. Som framgått i avsnitt 7.3.9 bedöms inte direktivets krav på krimi-

---

<sup>53</sup> Prop. 2001/02:149 s 40 och 59.

nalisering vara genomfört fullt ut genom bestämmelsen i 3 § första stycket 2 finansieringslagen, som stadgar ett straffansvar för finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller *gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet*. Den bestämmelsen tar, som tidigare angetts, sikte på finansiering av enskilda terrorister eller terroristorganisationer oavsett syfte med finansieringen (jfr finansiering av terroristhandlingar), och avgränsar mottagarkretsen. Den kan däremot inte anses täcka det aktuella kriminaliseringskravet. Ett särskilt straffansvar för finansiering av medverkan, försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott, liksom finansiering av medverkan till sådan brottslighet, måste därför införas.

Regleringen införs lämpligen i 3 § första stycket 1 finansieringslagen. Den kommer då i praktiken att omfatta direktivets krav på kriminalisering av finansiering av medverkan till terroristbrott, se ovan. Av motsvarande skäl som tidigare angetts görs bedömningen att fall som avser medverkan till någon annans medverkan inte behöver regleras särskilt, se avsnitt 8.2.2. Finansiering för att medverka till någon annans medverkan till särskilt allvarlig brottslighet bör i regel vara att bedöma som finansiering för att medverka till sådan brottslighet.

Även dessa bestämmelser kommer att ta sikte på den vidare brottskategorin särskilt allvarlig brottslighet, vilket också här får anses rimligt mot bakgrund av den nuvarande regleringen på området.

#### Finansiering av terrorismresor och av medverkan till sådant brott

Kriminaliseringen av finansiering av terrorismresor uppfylls, som tidigare angetts, av bestämmelsen härom i 3 a § finansieringslagen. Däremot föranleder direktivet att bestämmelsen kompletteras så att även finansiering av *medverkan till* terrorismresor blir straffbart. Ett sådant straffansvar införs lämpligen i samma bestämmelse i finansieringslagen.

Finansiering av offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och organiserande eller annat underlättande av terrorismresor och av medverkan till sådana brott

När det gäller direktivets krav på övrig kriminalisering av finansiering av terrorism görs bedömningen att det bör införas ett kompletterande straffansvar för sådana gärningar, dvs. för finansiering av offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och organiserande eller annat underlättande av terrorismresor (direktivets artiklar 5–8 och 10). Dessa gärningar straffbeläggs i svensk rätt, som tidigare angetts, i 3, 4, 5 och 5 a § rekryteringslagen och genom bestämmelsen om medverkan till 5 b § samma lag. Härutöver måste finansiering av medverkan till sådana gärningar kriminaliseras. Den kriminalisering som direktivet kräver är, särskilt i denna del, mycket långtgående. Kravet innebär exempelvis att finansiering av medverkan till någon annans medverkan till terrorismresor ska omfattas av straffansvar. Ett sådant straffansvar kan således i praktiken exempelvis omfatta tillhandahållande av medel för att någon annan ska förmedla kontakter på slutdestinationen för en tredje persons resa.

Finansiering av nu aktuella brott har stora likheter med den befintliga regleringen av finansiering av terrorismresor, varför de nya bestämmelserna lämpligen bör placeras på samma ställe, dvs. i 3 a § finansieringslagen.

Straffansvaret föreslås således omfatta den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för brott som avses i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § rekryteringslagen eller medverkan till en sådan gärning. Bedömningen görs att finansiering av medverkan till någon annans medverkan till brott som avses i 5 b § rekryteringslagen i regel är att bedömas som finansiering av medverkan till brott som avses i 5 b § i samma lag, se avsnitt 8.2.2. Behov saknas därför att reglera sådana fall särskilt.

Försök till finansiering av angivna brott och av medverkan till dem

Direktivet innehåller, som tidigare nämnts, även krav på att kriminalisera försök till samtliga brott som behandlats i detta avsnitt. Detta bör regleras genom att den befintliga bestämmelsen om försök i 4 § finansieringslagen utvidgas till att omfatta även finansieringsåtgärderna i 3 a § finansieringslagen.



### *Straffskalan*

Finansieringsåtgärder utgör en form av förberedande handlingar för viss gärning eller medverkan till sådan gärning, men utgör även i sig en form av förstadium till särskilt allvarlig brottslighet. Detta bör beaktas vid utformningen av straffskalan.

Vid överväganden om vilken straffskala som bör gälla för de gärningar som nu behandlas är det mest näraliggande att göra en jämförelse med det straff som är föreskrivet för brott av normalgraden enligt 3 § finansieringslagen (*fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i sex månader eller i högst sex år*) och för befintlig reglering av finansiering av terrorismresor i 3 a § finansieringslagen (*fängelse i högst två år*).

När de gäller finansiering av medverkan till särskilt allvarlig brottslighet (jfr direktivets artikel 3) och finansiering av försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet, liksom medverkan till sådan brottslighet (jfr direktivets artikel 4), föreslås att dessa gärningar placeras i 3 § finansieringslagen. Den föreslagna kriminaliseringen ligger mycket nära de gärningar som regleras i den bestämmelsen i dag. Straffet föreslås därför vara fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i sex månader eller i högst sex år.

När det gäller straffansvaret för finansiering av övriga gärningar (jfr direktivets artiklar 5–8 och 10) träffar det, i likhet med befintlig reglering av finansiering av terrorismresor, handlingar som ligger något längre ifrån fullbordad särskilt allvarlig brottslighet än brott enligt 3 § finansieringslagen. Detta talar i viss mån för att en mer begränsad straffskala bör gälla. Det är emellertid fråga om gärningar som medför en risk för mycket allvarlig brottslighet. Finansieringen kan i vissa fall vara lika straffvärd som de enskilda gärningarna och även en förutsättning för att dessa kommer till stånd. Dessutom är straffet för de enskilda gärningarna i rekryteringslagen som finansieringen tar sikte på fängelse i högst två år. Vid en sammantagen bedömning framstår det därför som lämpligt att samma straffskala tillämpas för brotten. Straffet för de finansieringsåtgärder som avses här föreslås därför vara fängelse i högst två år. Skäl att införa en särskild straffskala för grovt brott saknas emellertid.

*Ringa fall och förhållandet till annan lagstiftning*

Finansieringslagen innehåller redan i dag en möjlighet att göra undantag från straffansvaret i ringa fall. Enligt förarbetena syftar bestämmelsen till att undanta icke straffvärda fall och därmed undvika stötande resultat.<sup>54</sup> Samma möjlighet som bl.a. gäller för finansiering för att begå särskilt allvarlig brottslighet och för finansiering av utlandsresor, bör rimligen gälla även för samtliga de bestämmelser som nu föreslås. Tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet innehåller visserligen inte någon sådan uttrycklig reglering, men ett undantag av det slaget kan inte anses stå i strid med instrumentens övergripande syfte och ändamål. Av direktivets inledande skäl 39 följer exempelvis att genomförandet av straffrättsliga åtgärder som antagits enligt direktivet bör stå i proportion till brottets art och omständigheter, med respekt för de legitima mål som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Utrymmet att vid genomförandet beakta nationella principer om t.ex. proportionalitet torde dessutom inte vara mer begränsat än i förhållande till finansieringskonventionen, som inte heller innehåller något sådant undantag.<sup>55</sup> Samma skäl som motiverar den befintliga regleringen är relevanta här, varför det föreslås att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Undantaget för ringa fall avser i första hand överlämnande av mindre bidrag, t.ex. då insamling sker på gator och torg.<sup>56</sup>

De gärningar som omfattas av terrorismdirektivet kan i vissa fall även vara straffbara som exempelvis förberedelse till terroristbrott, se avsnitt 7.3.9. Avsikten med de föreslagna straffbestämmelserna är dock inte att ersätta den nuvarande lagstiftningen utan att komplettera denna. Om det i terroristbrottslagen eller brottsbalken föreskrivs samma eller strängare straff för gärningen än vad som följer av de föreslagna bestämmelserna ska således dessa regler tillämpas. Subsidiaritetsbestämmelsen i 5 § finansieringslagen bör således omfatta även nu föreslagna bestämmelser.

Konkurrens kan även uppstå mellan de olika bestämmelserna i finansieringslagen. Som utgångspunkt ska det inte beträffande samma gärning dömas för brott enligt mer än en bestämmelse. Denna situation får emellertid lösas i varje enskilt fall genom tillämpning av

---

<sup>54</sup> Prop. 2001/02:149 s. 60.

<sup>55</sup> Jfr prop. 2015/16:78 s. 44.

<sup>56</sup> Prop. 2001/02:149 s. 45.

sedvanliga konkurrensregler. Detsamma gäller i de fall straffansvar enligt 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner aktualiseras.<sup>57</sup>

Genom att de föreslagna straffbestämmelserna placeras i finansieringslagen blir även bestämmelserna om förverkande och penningbeslag i 7–9 §§ tillämpliga. En sådan ordning, som redan gäller för exempelvis finansiering för att begå särskilt allvarlig brottslighet och för befintlig reglering av finansiering av utlandsresor, får anses vara rimlig.

Bestämmelsen om domsrätt i 6 § finansieringslagen behandlas särskilt i avsnitt 8.3.

### 8.2.7 Straffskärpningsbestämmelsen i terroristbrottslagen

**Förslag:** Straffskärpningsbestämmelsen i 5 § terroristbrottslagen utvidgas till att omfatta även brukande av falsk urkund enligt 14 kap. 10 § brottsbalken. För fall som avser att någon begått ett brott enligt 14 kap. 1 och 3 §§ eller brukande av falsk urkund enligt 10 § brottsbalken, eller försök till sådana brott, utvidgas härutöver syftesangivelsen till att omfatta att främja brott som avses i 5 b § rekryteringslagen. Vidare ändras bestämmelsens struktur.

#### *Inledning*

Av terrorismdirektivets artikel 12 följer, som framgått ovan, ett krav på att följande uppsåtliga gärningar ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:

- a) Grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.
- b) Utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.
- c) Upprättande eller användning av falska administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 3.1 a–i, 4 b och 9.

---

<sup>57</sup> Prop. 2001/02:149 s. 48.

Som framgått i avsnitt 7.3.10 har bedömningen gjorts att svensk rätt, givet att kriminaliseringskraven enligt direktivets bestämmelser om de självständiga brottsbeskrivningarna uppfylls, uppfyller direktivets bestämmelser om att grov stöld och utpressning i syfte att begå terroristbrott (artikel 3), upprättande av falska administrativa dokument i syfte att begå vissa angivna terroristbrott (artiklarna 3.1 a–i) och deltagande i en terroristgrupps verksamhet i vissa fall (artikel 4 b) ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet.

Däremot har bedömningen gjorts att behov av lagstiftning finns för att

- användning av falska administrativa dokument i vissa angivna syften ska betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet, och
- komplettera syftesangivelsen för upprättande (och numera även användning) av falska administrativa dokument med syftet att begå brott som anges i artikel 9 (terrorismresor).

#### *Utformningen av straffskärpningsbestämmelsen, m.m.*

Som angetts i avsnitt 7.3.10 finns i 5 § terroristbrottslagen en straffskärpningsbestämmelse för gärningar som motsvarar terrorismrambeslutets bestämmelse om brott med anknytning till terroristverksamhet i 5 § terroristbrottslagen. Bestämmelsen, som tillkom på förslag av Lagrådet, infördes för att svensk rätt skulle uppfylla terrorismrambeslutets reglering.

För att svensk rätt ska uppfylla de i förhållande till rambeslutet nya bestämmelserna i direktivets artikel 12 görs bedömningen att straffskärpningsbestämmelsen i 5 § terroristbrottslagen måste utvidgas till att omfatta även användning av falska administrativa dokument. Användning av sådana dokument får i svensk begreppsbildning anses motsvara brukande av falsk urkund enligt 14 kap. 10 § brottsbalken.

Vidare görs bedömningen att bestämmelsen i 5 § terroristbrottslagen måste kompletteras i den del som anger i vilka syften av falska administrativa dokument ska upprättas eller användas, för att betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet. Kompletteringen innebär att upprättande eller användning av falska dokument ska omfattas även i de fall de görs i syfte att begå brott som anges i artikel 9 (terrorismresor). Detta brott motsvaras i svensk rätt av

straffansvar enligt 5 b § rekryteringslagen, se avsnitten 7.3.7 och 8.2.5. Mot denna bakgrund föreslås att straffskärpningsregeln i 5 § terroristbrottslagen utvidgas till att avse även fall då någon begått urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 § brottsbalken, grov urkundsförfalskning enligt 14 kap. 3 § brottsbalken eller brukande av falsk urkund enligt 14 kap. 10 § brottsbalken, eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja brott som avses i 5 b § rekryteringslagen. Vad som avses med ”uppsåt att främja” har redovisats i avsnitt 7.3.10. Likgiltighetsuppsåt är tillräckligt. Det behöver inte vara fråga om ett visst bestämt resebrott, utan det räcker med uppsåt att sådant brott förr eller senare ska komma till utförande.

Med anledning av de föreslagna sakändringarna i paragrafen föreslås också att bestämmelsens struktur ändras (jfr 29 kap. 2 § brottsbalken).

Som konstaterats i avsnitt 7.3.10 ställer direktivet, i likhet med rambesluten, inte något krav på straffskalan för gärningarna. Där emot ställs det krav på att påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande och kan medföra överlämnande eller utlämning (artikel 15). Bedömningen görs att svensk rätt uppfyller dessa krav även i de delar som omfattas av föreslagen utvidgning av bestämmelsen.

Frågan om domsrätt behandlas i avsnitt 8.3.

### 8.3 Domsrätt

**Förslag:** Domsrättsregeln i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken ska vara tillämplig även i förhållande till förberedelse och stämpling till terroristbrott. För brott som begåtts utom riket döms således även i annat fall än som avses i 2 kap. 2 § brottsbalken efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet är terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms vid svensk domstol för

- brott enligt rekryteringslagen som har begåtts av en utlänning som befinner sig i Sverige,
- brott enligt finansieringslagen som har begåtts av en utlänning med hemvist i Sverige,
- brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, och
- brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen som har begåtts mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Domrättsreglerna i 9 § rekryteringslagen och 6 § finansieringslagen ska därför, utöver att de ska vara tillämpliga i förhållande till den nya reglering i lagarna som föreslås genomföra tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser (se avsnitt 7.6), vara tillämpliga också i dessa situationer.

## Skälen för förslagen

### *Inledning*

I artikel 14 i terrorismkonventionen (som är tillämplig också i förhållande till bestämmelserna i tilläggsprotokollet) och artikel 19 i direktivet behandlas domsrätt/behörighet och lagföring.<sup>58</sup>

Som framgått i avsnitt 7.6 ovan uppfyller svensk rätt i huvudsak kraven i instrumentens bestämmelser. För att kraven fullt ut ska tillgodoses behövs emellertid lagstiftning. I samma avsnitt har bedömningen gjorts att svensk domstols behörighet inte i något fall som avses i instrumenten bör begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet. Domrättsreglerna i 9 § rekryteringslagen och 6 § finansieringslagen bör därför vara tillämpliga i förhållande till den nya reglering i lagarna som föreslås genomföra tilläggsprotokollets och direktivets bestämmelser. Detta kräver inga lagstiftningsåtgärder. I vissa avseenden behövs emellertid lagstiftning för att kravet på dubbel straffbarhet ska efterges.

Brister följer alltså bl.a. av att det för vissa fall som omfattas av instrumenten, men inte för andra, uppställs ett krav på dubbel straffbarhet, men också av att vissa gärningar (bl.a. sådana som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige) endast omfattas av svensk domsrätt under vissa begränsade förutsättningar (t.ex. att gärningsmannen är svensk medborgare). Vid genomförandet av instrumenten behövs därför lagstiftning i följande avseenden:

- Svensk domstol bör vara behörig att döma för förberedelse och stämpling till terroristbrott oavsett lagen på gärningsorten.
- Svensk domstol bör också vara behörig att döma för brott enligt rekryteringslagen som har begåtts dels av en utlänning som befinner sig i Sverige, dels till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige. Behörigheten när det gäller sådana brott mot unionens institutioner etc. bör justeras.

---

<sup>58</sup> Enligt artikel 9 i tilläggsprotokollet ska alla bestämmelser i terrorismkonventionen, däribland dess bestämmelse om domsrätt i artikel 14 tillämpas på motsvarande sätt när det gäller bestämmelserna i tilläggsprotokollet (i förhållandet mellan parterna och med undantag av konventionens bestämmelse om osjälvständiga brottsformer i artikel 9). Artikel 19 i direktivet återges i sin helhet i avsnitt 7.6.

- Svensk domstol bör slutligen vara behörig att döma för brott enligt finansieringslagen som har begåtts dels av en utlänning med hemvist i Sverige, dels till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige och dels mot en av unionens institutioner etc.

*Svensk domstols behörighet att döma för förberedelse och stämpling till terroristbrott bör utvidgas*

Som framgått är de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra artikel 2 i tilläggsprotokollet och artiklarna 3, 4 och 12 (och 14) i direktivet placerade i 2–5 §§ terroristbrottslagen. Oinskränkt domsrätt gäller enligt 2 kap. 3 § 6 brottsbalken beträffande terroristbrott, försök till terroristbrott samt brott som avses i 5 § terroristbrottslagen. Detta innebär att svenska domstolar, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten, kan döma för dels terroristbrott eller försök till sådant brott, dels stöld osv. eller försök till sådana brott om de har begåtts med uppsåt att främja terroristbrott.

Som framgått, bl.a. i avsnitt 7.6 ovan, är den gärning som kriminaliseringskraven i artikel 2 i tilläggsprotokollet (deltagande i en sammanslutning eller grupp för terrorismsyften) och artikel 4 i direktivet (brott med anknytning till en terroristgrupp) tar sikte på i svensk rätt reglerad som försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till terroristbrott. Kravet på domsrätt beträffande brott som avses i de artiklarna får, mot den bakgrunden, förstås som att det ska finnas möjlighet för svenska domstolar att i de situationer som anges i artiklarna 14 och 19 döma inte bara för försök till terroristbrott utan också för förberedelse, stämpling och medverkan till sådant brott. Ett krav på domsrätt beträffande medverkan till terroristbrott (och brott som avses i artikel 12) får anses följa också direkt av artikel 19 i direktivet (tillsammans med artikel 14 i direktivet). Som framgått bör svensk domstols behörighet inte begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet. För att förberedelse och stämpling till brott ska omfattas av en sådan bestämmelse som finns i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken krävs att dessa brottstyper uttryckligen omnämns i punkten. Det torde däremot inte krävas när det gäller medverkan till brott.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Se mer i avsnitt 7.6 ovan.



Det krävs alltså att svenska domstolar är behöriga att döma också för förberedelse och stämpling till terroristbrott oavsett om gärningen är straffbar på gärningsorten i de situationer som anges i instrumenten. Med hänsyn till att oinskränkt domsrätt gäller för terroristbrott och försök till terroristbrott är det konsekvent att införa motsvarande domsrätt även för förberedelse och stämpling till sådant brott. Domsrätten i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken bör därför utvidgas till att omfatta även förberedelse och stämpling till terroristbrott. En sådan utvidgning har också den fördelen att terrorismlagstiftningens domsrätsreglering blir mer balanserad och konsekvent.<sup>60</sup>

*Svensk domstols behörighet att döma för brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen bör utvidgas*

När det gäller övriga brott i tilläggsprotokollet (artiklarna 3–6) och direktivet (artiklarna 5–11 [och 14]) är, som framgått, de bestämmelser som anses eller föreslås genomföra kriminaliseringskraven placerade i rekryteringslagen och finansieringslagen. I de lagarna finns, som också framgått, särskilda domsrätsregler som är snarlika varandra men som samtidigt uppvisar skillnader som inte verkar vara sakligt motiverade. I avsnitt 7.6 har konstaterats vissa brister när det gäller domsrätten över brott enligt dessa lagar.

Bristerna kan, när det gäller rekryteringslagen, sammanfattningsvis sägas gälla dels att det beträffande personer som befinner sig i Sverige uppställs ett krav på dubbel straffbarhet, dels att det inte finns någon bestämmelse som fullt ut motsvarar artikel 19.1 d i direktivet (om brott som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige) och dels att bestämmelsen om domsrätt över brott mot unionens institutioner etc. behöver justeras med anledning av ändringarna i artikel 19.1 e i direktivet.

När det gäller finansieringslagen kan bristerna sägas gälla dels att det beträffande personer med hemvist i Sverige uppställs ett krav

---

<sup>60</sup> I dagsläget kan ett krav på dubbel straffbarhet inte uppställas beträffande sådana fall av förberedelse och stämpling till terroristbrott som också innefattar brott mot rekryteringslagen och finansieringslagen medan ett sådant krav finns beträffande andra fall av förberedelse och stämpling till terroristbrott (jfr 9 § andra stycket rekryteringslagen och 6 § första stycket finansieringslagen).

på dubbel straffbarhet, dels att det inte finns bestämmelser som fullt ut motsvarar artiklarna 19.1 d och e i direktivet.<sup>61</sup>

En bestämmelse som åtgärdar dessa brister kan lämpligen utformas på följande sätt i de båda lagarna:

6 §/9 §

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms för brott enligt denna lag vid svensk domstol om brottet har begåtts

1. av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,
2. till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, eller
3. mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 5 §/8 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

När det gäller domsrätten över brott som har begåtts mot *en eller ett av unionens institutioner*<sup>62</sup>, *organ eller byråer*<sup>63</sup> med säte i medlemsstaten (artikel 19.1 e) har, som framgått i avsnitt 7.6, mindre ändringar gjorts i förhållande till terrorismrambeslutets motsvarande bestämmelse (från rambeslutets brott som har begåtts mot *en av Europeiska unionens institutioner eller ett organ som inrättats i enlighet med fördragen om upprättandet av den Europeiska gemenskapen eller Fördraget om Europeiska unionen och som har sitt säte i den medlemsstaten*, se artikel 9.1 e). Någon ändring i sak torde emellertid,

<sup>61</sup> Punkterna 19.1 d och e lyder enligt följande: d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium. e) Brottet har begåtts mot den berörda medlemsstatens institutioner eller befolkning eller mot en eller ett av unionens institutioner, organ eller byråer med säte i medlemsstaten.

<sup>62</sup> Hit hör Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Revisionsrätten, se artikel 13.1 i EU-fördraget.

<sup>63</sup> I flera städer runt om i Europa har unionen s.k. organ eller byråer. I Stockholm finns t.ex. organet Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar, ECDC. Det finns ett trettiotal byråer.

bortsett från att även brott mot unionens byråer omfattas, inte vara åsyftad.<sup>64</sup>

Rambeslutets bestämmelse har tidigare tolkats på så sätt att kravet på säte inom Sverige endast gäller särskilda organ inom EU och inte de centrala institutionerna.<sup>65</sup> Den nuvarande bestämmelsen i 9 § första stycket 2 rekryteringslagen<sup>66</sup> innebär alltså att svenska domstolar är behöriga att döma för brott riktade mot EU:s institutioner oavsett var dessa har sitt säte. Det finns inte i dag någon institution som har säte i Sverige. Sverige har dock, som medlem i EU, ett direkt intresse av att alla brott som begås mot unionens institutioner kan utredas och lagföras. En domsrätt över brott riktade mot institutionerna (oavsett var de har sitt säte) tycks därför allttjämt rimlig. Det saknas således skäl till en annan bedömning nu. Detta innebär att kravet på säte i Sverige endast ska gälla EU:s organ och byråer. Bestämmelserna i denna del bör, mot den bakgrunden, utformas på sätt som följer av den tredje punkten ovan.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis innebär det sagda att domsrätten utvidgas på så sätt att svenska domstolar, oavsett lagen på gärningsorten, ska kunna döma också för

- förberedelse och stämpling till terroristbrott,
- brott enligt rekryteringslagen som har begåtts av en utlänning som befinner sig i Sverige,
- brott enligt finansieringslagen som har begåtts av en utlänning med hemvist i Sverige,

---

<sup>64</sup> Jfr dock den engelska språkversionen av direktivet ”against an institution, body, office or agency of the Union based in that Member State” med motsvarande version av rambeslutet ”against an institution of the European Union or a body set up in accordance with the Treaty establishing the European Community or the Treaty on European Union and based in that Member State”.

<sup>65</sup> Prop. 2009/10:78 s. 52.

<sup>66</sup> 9 § första stycket 2 lyder enligt följande: mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot ett organ som inrättats i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen eller Fördraget om Europeiska unionens funktions sätt och som har säte i Sverige.

- brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, och
- brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen som har begåtts mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

För brott som begås utomlands gäller enligt 2 kap. 5 § brottsbalken ett generellt krav på att regeringen, eller den myndighet som regeringen bemyndigat, ska meddela tillstånd att väcka åtal. Möjligheten för svensk domstol att utöva domsrätt i det enskilda fallet kan därigenom begränsas.

#### 8.4 Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor

**Förslag:** Bestämmelsen om offentlig uppmaning i 3 § rekryteringslagen läggs till i 5 § första stycket 1 lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) och kommer således att omfattas av straffansvaret enligt 7 § i sistnämnda lag.

Straffbestämmelsen i BBS-lagen tillämpas inte om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt rekryteringslagen.

#### Skälen för förslagen

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 21.1 i direktivet, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att internetinnehåll som finns på servrar på deras territorium och som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott enligt artikel 5 i direktivet utan dröjsmål avlägsnas. De ska också sträva efter att sådant innehåll på servrar utanför deras territorium avlägsnas.

I avsnitt 7.8 har gjorts bedömningen att svensk rätt genom befintlig reglering uppfyller åtagandet i artikeln men att det finns anledning att, av tydlighetsskäl, låta bestämmelsen om offentlig uppmaning i 3 § rekryteringslagen omfattas av regleringen om bl.a. skyldighet att ta bort meddelanden och straff i BBS-lagen. I samma avsnitt lämnas en utförlig redogörelse för nämnda lag.

Som redogjorts för i bl.a. avsnitt 7.8 motsvarar bestämmelsen om offentlig uppmaning i 3 § rekryteringslagen delar av bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken. Sistnämnda bestämmelse återfinns i uppräkningslagen av brott som omfattas av skyldigheten i 5 § BBS-lagen att bl.a. ta bort ett meddelande från en elektronisk anslagstavla. Trots den överensstämmelse som finns mellan offentlig uppmaning och uppvigling finns det skäl att låta även offentlig uppmaning omfattas av regleringen. Detta brott uppfyller alltså de krav som bör kunna ställas för att en sådan skyldighet ska föreligga. Exempelvis torde den typ av meddelande som avses i bestämmelsen vara relativt enkelt att identifiera. Normalt sett bör det också vara möjligt att göra en bedömning som grundas enbart på meddelandets innehåll, dvs. av tillhandahållaren kända faktorer. Några principiella betänkligheter mot att lägga till brottet finns inte heller; det synes snarast ha varit förutsett att listan kunde komma att kompletteras, eftersom det i förarbetena talas om vilka brott som ”i vart fall som ett första steg” skulle omfattas.<sup>67</sup> Som framgått i avsnitt 7.8 föreslås också en sådan komplettering i propositionen Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten.<sup>68</sup>

Sammantaget görs således bedömningen att bestämmelsen om offentlig uppmaning i 3 § rekryteringslagen bör läggas till i uppräkningslagen i 5 § första stycket 1 BBS-lagen. Fråga är, som framgått, om ett förtydligande och inte om en utvidgning av det straffbara området. Den avvägning mot intresset av yttrandefrihet och informationsfrihet som måste göras vid varje sådan utvidgning har således gjorts redan i samband med att uppvigling lades till i BBS-lagens brottskatalog.<sup>69</sup>

Det förslag som lämnas innebär alltså att bestämmelsen om skyldighet för tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor att vid ansvar ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelanden ska omfatta även meddelanden som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Det inne-

<sup>67</sup> Ansvar för elektroniska anslagstavlor (prop. 1997/98:15) s. 16 f.

<sup>68</sup> Prop. 2016/17:222. I propositionen föreslås bl.a. att ett nytt brott benämnt olaga integritetsintrång införs i 4 kap. 6 c § brottsbalken. Samtidigt föreslås att skyldigheten enligt 5 § BBS-lagen utvidgas till att även omfatta meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken och den föreslagna bestämmelsen om olaga integritetsintrång. Ändringar föreslås även i 4 kap. 5 § brottsbalken och 7 § BBS-lagen.

<sup>69</sup> Jfr prop. 1997/98:15 och prop. 2016/17:222 s. 76 ff. En avvägning mot intresset av yttrandefrihet har också gjorts vid kriminaliseringen av själva yttrandet, se uttalandena i prop. 2009/10:78 s. 43.

bär också att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla och underlåter att från tjänsten avlägsna ett meddelande vars innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelsen om offentlig uppmaning kan dömas till ansvar enligt 7 § BBS-lagen. Straffbestämmelsen i BBS-lagen bör vara subsidiärt tillämplig i förhållande till den i rekryteringslagen och detta bör framgå av subsidiaritetsregeln i 7 § andra stycket BBS-lagen.

## 8.5 Övriga förslag

**Förslag:** Hänvisningar till rambeslut 2002/475/RIF ersätts med hänvisningar till direktivet i följande lagar:

- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling,
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna,
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, och
- lag (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

### Skälen för förslagen

Enligt direktivets artikel 27 ska, som framgått, för de medlemsstater som är bundna av direktivet, hänvisningar till rambeslut 2002/475/RIF anses som hänvisningar till detta.

I avsnitt 7.11 har gjorts bedömningen att hänvisningar till rambeslutet i olika författningar bör ersättas med hänvisningar till direktivet. Hänvisningar till rambeslutet föreslås därför ersättas med hänvisningar till direktivet i följande lagar:

- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling,
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna,
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, och
- lag (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

## 9 Hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet

**Förslag:** Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas vid en förundersökning om brott enligt förslagen till utvidgning av straffansvaret för

- terroristbrott i 2 § samt 3 § 6 och 19–22 terroristbrottslagen,
- rekrytering i 4 § rekryteringslagen,
- inhämtande och mottagande av utbildning i 5 a § rekryteringslagen,
- resa i 5 b § rekryteringslagen, och
- finansiering i 3 § första stycket 1 och 3 a § finansieringslagen.

Vid en förundersökning om sådana brott får ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående.

Undantaget från underrättelseskyldighet enligt 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken gäller vid förundersökning om dessa brott.

Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott tillämpas på dels brott enligt förslagen till utvidgning av straffansvaret för terroristbrott i 2 § samt 3 § 6 och 19–22 terroristbrottslagen, dels grovt brott enligt förslagen till utvidgning av straffansvaret för rekrytering i 4 § och utbildning i 5 a § samt 6 § rekryteringslagen och dels grovt brott enligt förslaget till utvidgning av straffansvaret för finansiering i 3 § första stycket 1 och andra stycket finansieringslagen.

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet tillämpas på dels brott enligt förslagen till utvidgning av straffansvaret för terroristbrott i 2 § samt 3 § 6 och 19–22 terroristbrottslagen, dels grovt brott enligt förslagen till utvidgning av straffansvaret för rekrytering i 4 § och utbildning i 5 a § samt 6 § rekryteringslagen och dels grovt brott enligt förslaget till utvidgning av straffansvaret för finansiering i 3 § första stycket 1 och andra stycket finansieringslagen.

## Skälen för förslagen

### *Användning av hemliga tvångsmedel vid förundersökning*

Förundersökning ska, enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken, inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut att inleda förundersökning fattas oftast av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller av åklagare. När det gäller terrorismrelaterad brottslighet inleds förundersökning alltid av åklagare och de brottsutredande åtgärderna utförs av Säkerhetspolisen. En grundläggande förutsättning för användning av straffprocessuella tvångsmedel är normalt att förundersökning har inletts. Användningen ska då ytterst syfta till att utreda och lagföra ett visst brott. Detta gäller givetvis även användningen av hemliga tvångsmedel.

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §) och hemlig kameraövervakning (20 a §). För en närmare redogörelse av innebörden av respektive tvångsmedel hänvisas till prop. 2013/14:237.<sup>1</sup>

Som huvudregel krävs för att dessa tvångsmedel ska kunna användas att minimistraffet eller det antagna straffvärdet inte underskrider viss nivå. Tvångsmedlen kan dock användas vid förundersökning om vissa särskilt uppräknade brott som inte uppfyller dessa krav. De brott som särregleras på detta sätt är bl.a. terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, brott enligt 3 § finansieringslagen och

---

<sup>1</sup> Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (prop. 2013/14:237), kapitel 4.



brott enligt rekryteringslagen (27 kap. 2 § andra stycket 7 som 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken hänvisar till) samt försök, förberedelse och stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff. Sedan den 1 april 2016 finns motsvarande möjligheter att använda de uppräknade tvångsmedlen för mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte enligt 5 a och 5 b §§ rekryteringslagen, finansiering av sådana resor och finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet enligt 3 § första stycket 2 eller 3 a § finansieringslagen.<sup>2</sup>

De utvidgningar av straffansvaret/straffbestämmelserna som nu föreslås motiveras av samma skäl som bestämmelserna ovan, nämligen ytterst att förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås. Det är viktigt att all verksamhet med anknytning till terrorism kan förebyggas och förhindras i ett så tidigt skede som möjligt. Ett sätt att förebygga och förhindra fullbordade terroristattentat är att ingripa tidigt mot dem som på något sätt deltar i terrorismrelaterad verksamhet genom t.ex. utbildning, resor eller finansiering. En möjlighet att ingripa tidigt mot personer som deltar i terrorismrelaterad verksamhet är således angelägen även när det gäller de nu föreslagna utvidgningarna. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det också vara svårt att avgöra om misstankarna avser t.ex. förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller sådan brottslighet som nu föreslås. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel bör därför så långt möjligt vara desamma.

Det finns, mot denna bakgrund, behov av utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel i förundersökningar även i dessa fall. Det föreslås därför att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning om brott enligt förslagen till utvidgning av straffansvaret för terroristbrott (2 § samt 3 § 6 och 19–22 terroristbrottslagen), rekrytering, inhämtande och mottagande av utbildning och resa (4, 5 a och 5 b §§ rekryteringslagen) samt finansiering (3 § första stycket 1 och 3 a § finansie-

---

<sup>2</sup> Se Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78) s. 58–61 och 27 kap. 18 § andra stycket 2 och 3, 19 § andra stycket 3 och 4 och 20 a § andra stycket 2 och 3 rättegångsbalken.

ringslagen). Med hänsyn till hur rättegångsbalkens regler är konstruerade krävs det inte att det görs några lagändringar.

Denna ändring innebär även att det vid en förundersökning om brotten är möjligt att ta ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående, eller mellan sådana närstående inbördes, i beslag hos den misstänkte eller en närstående.<sup>3</sup>

Enligt 27 kap. 31 § första stycket rättegångsbalken ska den som är eller har varit misstänkt för brott underrättas om sådan hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning som han eller hon har utsatts för. Från huvudregeln finns i 33 § ett undantag från underrättelseskyldigheten. Det gäller bl.a. om förundersökningen angår brott som avses i 2 § terroristbrottslagen, 3 eller 3 a § finansieringslagen eller rekryteringslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott, om gärningen är belagd med straff. I linje med de förslag som lämnas angående användningen av hemliga tvångsmedel bör undantaget från underrättelseskyldigheten gälla även vid förundersökningar om brott enligt den nu föreslagna regleringen. Inte heller här krävs det någon lagändring.

Regeringen har den 12 maj 2016 beslutat att ge en utredare i uppdrag att överväga hemlig dataavläsning som ett nytt hemligt tvångsmedel.<sup>4</sup>

### *Användning av preventiva tvångsmedel*

Under vissa begränsade förutsättningar är hemliga tvångsmedel möjliga att använda även då förundersökning om brott inte har inletts. I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007 års lag om preventiva tvångsmedel) finns bestämmelser om möjligheten att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning för att förhindra brott. Sådana tvångsmedel får användas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar vissa i lagen angivna brott. Bland de brott

---

<sup>3</sup> Se 27 kap. 2 § andra stycket 7 och 8 rättegångsbalken.

<sup>4</sup> Hemlig dataavläsning (dir. 2016:36). Uppdraget ska redovisas senast den 13 november 2017.

som räknas upp finns terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen.<sup>5</sup> Tillstånd till tvångsmedel får även meddelas om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet.

Avsikten med preventiv tvångsmedelsanvändning är att förhindra sådana brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. Eftersom syftet i första hand är att förebygga och inte att utreda brott, kan verksamheten inte bedrivas endast utifrån brottsanmälningar. Säkerhetspolisen måste i stället själv 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.

Med beaktande av att det redan finns en utvidgad möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för grova brott med anknytning till terrorism föreslås att 2007 års lag om preventiva tvångsmedel ska vara tillämplig på dels förslagen till utvidgning av straffansvaret för terroristbrott (2 § samt 3 § 6 och 19–22 terroristbrottslagen), dels grovt brott enligt förslagen till utvidgning av straffansvaret för rekrytering i 4 § och utbildning i 5 a § samt 6 § rekryteringslagen, dels grovt brott enligt förslaget till utvidgning av straffansvaret för finansiering i 3 § första stycket 1 och andra stycket finansieringslagen. Detta kräver inte några lagändringar.

### *Inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen*

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, den s.k. inhämtningslagen, reglerar förutsättningarna för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. De över-

---

<sup>5</sup> Lagen är således i förhållande till rekryteringslagen och finansieringslagen tillämplig endast i de fall brotten bedöms som grova. I den senaste propositionen på terrorismområdet ansåg regeringen, efter att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen framfört att det finns ett behov av att kunna använda åtgärderna även för brott av normalgraden, inte att det fanns skäl att föreslå en annan utgångspunkt än den nu gällande, se prop. 2015/16:78 s. 61 f.

vakningsuppgifter som omfattas motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Uppgifter får 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 på fängelse i två år. Inhämtning är, enligt 3 § i lagen, också möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott, bl.a. grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. 3 § inhämtningslagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av år 2019<sup>6</sup>.

Inhämtningslagen bör vara tillämplig också i förhållande till den föreslagna utvidgningen av straffansvaret för terroristbrott (2 § samt 3 § 6 och 19–22 terroristbrottslagen), dvs. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Detta kräver inte några lagändringar. De förslag som lämnas till utvidgning av straffansvaret för bl.a. rekrytering och utbildning i 4 och 5 a §§ rekryteringslagen samt finansiering i 3 § första stycket 1 finansieringslagen (där straffansvar också är möjligt för grovt brott enligt 6 § och 3 § andra stycket i de båda lagarna) föreslås träda i kraft den 1 september 2018, se avsnitt 11.1. Det finns skäl att tillämpa inhämtningslagens bestämmelser även i förhållande till nu föreslagna utvidgningar, när ett brott bedöms som grovt. Detta kräver inte några lagändringar.

---

<sup>6</sup> Se Fortsatt giltighet av en tidsbegränsad bestämmelse i inhämtningslagen (prop. 2016/17:186) och lag (2017:718) om ändring i lagen (2012:279) om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

# 10 Konsekvenser av förslagen

## 10.1 Ekonomiska konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen kan medföra vissa kostnadsökningar för rättsväsendet, främst för Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten men även, i begränsad omfattning, för Polismyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Kostnadsökningarna bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag hos berörda myndigheter.

### Skälen för bedömningen

En utredning ska, enligt kommittéförordningen (1998:1474), redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska således förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i detsamma.

I detta betänkande lämnas förslag till ändrade straffbestämmelser. Det handlar om utvidgningar av straffansvaret för dels terroristbrott i 2 § samt 3 § 6 och 19–22 terroristbrottslagen, dels rekrytering, inhämtande och mottagande av utbildning och resa i 4, 5 a och 5 b §§ rekryteringslagen och dels finansiering i 3 § första stycket 1 och 3 a § finansieringslagen. Det förslås också att det ska bli möjligt att använda hemliga tvångsmedel för dessa brott. Därtill lämnas förslag till utvidgning av straffskärpningsbestämmelsen i 5 § terroristbrottslagen och förslag till utvidgad domsrätt enligt domsreglerna i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken, 9 § rekryteringslagen och 6 § finansieringslagen. Det föreslås slutligen att lagen om elektroniska anslagstavlor förtydligas på visst sätt.

Det kan inledningsvis konstateras att gällande rätt i stora delar uppfyller tilläggsprotokollets och direktivets krav. Således är konsekvenserna av instrumentens genomförande förhållandevis begränsade.

De förslag som lämnas innebär emellertid att det kriminaliserade området ökar något. Detta kan naturligtvis leda till en något högre belastning på myndigheterna inom rättsväsendet. Det rör sig om utvidgningar av befintliga bestämmelser som, såvitt känt, endast tillämpats vid ett fåtal tillfällen. Det torde mot den bakgrunden kunna förutsättas att antalet årliga ärenden blir förhållandevis begränsat. De kostnader som ändå kan beräknas uppkomma för staten till följd av förslagen hänför sig alltså till rättsväsendet. Det kan framför allt bli fråga om en viss ökning av kostnaderna för Säkerhetspolisens brottsutredande verksamhet och för Åklagarmyndigheten. Förslagen kommer sannolikt att leda till ett ökat antal inledda förundersökningar.<sup>1</sup> För att Säkerhetspolisens förmåga att förhindra terroristattentat inte ska försämrans genom en omfördelning av resurser från underrättelseverksamheten till den utredande verksamheten krävs att de ökade kostnaderna för myndighetens brottsutredande verksamhet fullt ut finansieras. Kostnadsökningarna bedöms i nuläget kunna rymmas inom befintlig anslagsram för såväl Säkerhetspolisen som Åklagarmyndigheten. För Polismyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården bedöms förslagen leda till marginella kostnadsökningar. Dessa bedöms rymmas inom ram.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Förundersökning ska, enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken, inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut att inledda förundersökning fattas oftast av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller av åklagare. När det gäller terrorismrelaterad brottslighet inleds förundersökning alltid av åklagare och de brottsutredande åtgärderna utförs som huvudregel av Säkerhetspolisen. Biträdande säkerhetspolischefen får i samråd med chefen för Nationella operativa avdelningen, trots den ansvarsfördelning som annars gäller mellan myndigheterna, enligt 15 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen, i ett enskilt fall bestämma att en förundersökning eller annan uppgift i den brottsbekämpande verksamheten ska lämnas över till Polismyndigheten för fortsatt handläggning. Detta har skett efter det misstänkta terroristbrottet på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017.

<sup>2</sup> Budgetpropositionen för år 2017 (prop. 2016/17:1), utgiftsområde 4. Jfr Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78) s. 63.

## 10.2 Konsekvenser för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet

**Bedömning:** Förslagen till utvidgade straffbestämmelser bör ha en viss allmänpreventiv verkan.

Nämnda förslag får som konsekvens att framför allt Säkerhetspolisens möjligheter att få tillgång till underrättelser från signalspaning kan komma att begränsas.

### Skälen för bedömningen

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende måste vara att kriminaliseringen ska påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. den ska ha en allmänpreventiv verkan.

Det är svårt att på förhand göra en bedömning av i vilken omfattning en lagstiftningsåtgärd kan komma att få önskad effekt. De förslag till utvidgade straffbestämmelser som lämnas i betänkandet kan emellertid, genom den normbildande och avskräckande effekt som kriminalisering rent allmänt kan antas ha, förväntas få viss avhållande effekt och påverka människor att avstå från att utföra oönskade handlingar. De föreslagna utvidgningarna av straffansvaret för terroristbrott, rekrytering, inhämtande och mottagande av utbildning, resa samt finansiering utgör nykriminalisering av vissa gärningar. Genom denna kriminalisering blir det också tydligt att samhället inte accepterar sådana gärningar. I viss mån kan man också tänka sig att en reform av detta slag kan påverka de prioriteringar som Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten gör inom sina respektive verksamheter vilket i sin tur kan påverka brottsligheten på olika sätt.

I samband med att bl.a. förslag till straffansvar för terrorismresor lämnades i SOU 2015:63 framförde emellertid Säkerhetspolisen vissa farhågor för negativa konsekvenser såvitt avser myndighetens brottsförebyggande arbete som i viss utsträckning gör sig gällande även här<sup>3</sup>.

Förundersökning ska, enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken, inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

<sup>3</sup> Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63) s. 178 ff.

Tröskeln för att inleda förundersökning är relativt låg. En konsekvens av att gärningar straffbeläggs på ett tidigt stadium, på det sätt som tilläggsprotokollet och direktivet kräver, blir alltså att mycket av den brottsförebyggande verksamhet som i dag bedrivs inom ramen för underrättelseverksamheten i stället kan komma att bli föremål för förundersökning. Därmed kan framför allt Säkerhetspolisens möjligheter att få tillgång till underrättelser från signalspaning avseende utländska förhållanden komma att begränsas. Även beträffande en utredning om fullbordat terroristbrott har underrättelsematerial betydelse.

Säkerhetspolisen har i dag, under vissa förutsättningar, rätt att få inrikta signalspaningsverksamheten och att få rapportering av underrättelser från Försvarets radioanstalt, förkortat FRA. Eftersom en betydande del av den terrorismverksamhet som Säkerhetspolisen söker förebygga har kopplingar till utlandet eller har sitt ursprung där har myndigheten ett mycket stort behov och stor nytta av uppgifter som inhämtas på detta sätt. Det är möjligt att genom signalspaning inhämta uppgifter inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten, som delges Säkerhetspolisen inom ramen för dennas underrättelseverksamhet. Det nuvarande regelverket tillämpas emellertid på ett sådant sätt att Säkerhetspolisen inte kan ta emot underrättelser från signalspaning gällande företeelser som berörs av förundersökning. I praktiken innebär detta att inledandet av en förundersökning medför att rapportering till Säkerhetspolisen måste avbrytas såvitt gäller de förhållanden som är föremål för förundersökning. Eftersom mycket av det agerande som i dag motverkas inom ramen för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet vid en utökad kriminalisering kan förväntas bli föremål för förundersökning, kan möjligheten att få information via signalspaning komma att begränsas. Därmed kan Säkerhetspolisens förebyggande arbete komma att påverkas negativt.

Det bör noteras att problematiken har uppmärksammats i den politiska överenskommelse om åtgärder mot terrorism som ingicks den 7 juni 2017<sup>4</sup>. I den anges att det bör göras en utredning av en ordning där Säkerhetspolisen kan ta emot underrättelser från signalspaning parallellt med en pågående förundersökning. Regelverket ska samtidigt tydliggöra att dessa underrättelser inte får användas i

---

<sup>4</sup> Överenskommelse om åtgärder mot terrorism, 2017-06-07.



förundersökning. Utredningen ska inte syfta till att signalspaningens omfattning utökas, utan till att tillgången till underrättelseinformation säkerställs. Mot bakgrund av vad som nyss framhållits är det naturligtvis angeläget att frågan utreds.

De föreslagna utvidgningarna av straffansvaret kan också, i likhet med vad som beskrivits i SOU 2015:63, antas leda till minskad tillgång till uppgifter genom tips, samtal och inhämtning av information i öppna källor. Även om en del av denna informationsförlust kan kompenseras genom utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel kvarstår utmaningar. Som också beskrivits har, enligt Säkerhetspolisen, möjligheterna till inhämtning av information genom hemliga tvångsmedel kommit att försämrats. Enligt myndigheten finns därför ett påtagligt behov av att få tillgång till ett nytt tvångsmedel, s.k. hemlig dataavläsning, som i dag används i bl.a. Danmark, Finland och Norge. Den frågan är nu föremål för utredning. Regeringen har således den 12 maj 2016 gett en utredare i uppdrag att överväga hemlig dataavläsning som ett nytt hemligt tvångsmedel.<sup>5</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 13 november 2017.

De svårigheter som i huvudsak gör sig gällande beträffande förslagen i detta betänkande rör alltså frågor som numera är eller kan förväntas bli föremål för utredningar.

### 10.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

**Bedömning:** Förslagen bör inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

#### Skälen för bedömningen

När det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män kan det framhållas att straffrättslig lagstiftning ska vara neutral när skyddsintresset för varje bestämmelse fastställs, och det gäller även förslagen i detta betänkande. Dessa kan således inte anses ha någon direkt påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

---

<sup>5</sup> Hemlig dataavläsning (dir. 2016:36).

## 10.4 Andra konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen bedöms inte medföra några nämnvärda konsekvenser i övrigt.

### Skälen för bedömningen

Förslagen bedöms inte i övrigt få några sådana konsekvenser som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen och som ska redovisas i betänkandet.

# 11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

## 11.1 Ikraftträdande

**Förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2018.

### Skälen för förslaget

Enligt artikel 28 i terrorismdirektivet ska EU:s medlemsstater införliva de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 8 september 2018. Med hänsyn till denna frist och till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av lagrådsyttrande och riksdagsbehandling, föreslås att de föreslagna lagändringarna träder i kraft den 1 september 2018.

## 11.2 Övergångsbestämmelser

**Bedömning:** Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

### Skälen för bedömningen

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



# 12 Författningskommentar

## 12.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

### 2 kap.

#### 3 §

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

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

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

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

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

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

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

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, olovlig befattningsmedel med kemiska vapen, olovlig befattningsmedel med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök, *förberedelse eller stämpling* till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag, brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, uppvigling som bestått i en omedelbar och offentlig uppmaning att begå folkmord eller

om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

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

I paragrafen regleras behörighet för svensk domstol att även i andra fall än som avses i 2 kap. 2 § döma för brott som begåtts utomlands. Ändringen behandlas i avsnitt 8.3.

Genom ändringen i *sjätte punkten* är paragrafen tillämplig även i förhållande till förberedelse och stämpling till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Med begreppen förberedelse och stämpling menas detsamma som i 23 kap. 2 §. Ändringen innebär att sådana brott kan lagföras i Sverige utan att de krav som finns i 2 kap. 2 § är uppfyllda. Dubbel straffbarhet krävs således inte för lagföring i Sverige, dvs. gärningen behöver inte vara straffbar på orten där den begicks.

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

### *1 §*

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser för genomförande av

1. den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109),

2. punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014),

3. *tilläggsprotokoll den 19 maj 2015 till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, och*

4. *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.*

I lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns ytterligare bestämmelser för att genomföra konventionen. De avser åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet är skyldig att vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Paragrafen anger lagens syfte, vilket är att genomföra vissa internationella åtaganden.

*Första stycket* kompletteras med en *tredje och fjärde punkt* som hänvisar till tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet.

### 3 §

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

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

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

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

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

I paragrafen regleras straffansvar för finansiering av dels särskilt allvarlig brottslighet, dels av en person eller sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet oavsett syftet med finansieringen. Paragrafen ändras genom att det införs ytterligare straffbestämmelser om finansiering av terrorism. Ändringarna behandlas i avsnitt 8.2.6.

*Första stycket* innehåller en punktlista. Den *första punkten*, som reglerar straffansvar för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, kompletteras med straffansvar för finansiering för att dels medverka till särskilt allvarlig brottslighet, dels begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet. Genom ändringarna omfattas bl.a. finansiering för att begå eller medverka till brott med anknytning till en terroristgrupp, se avsnitt 7.3.2. Straffansvaret för finansiering av terrorism är långtgående och omfattar, som angetts, även bl.a. finansiering av medverkan till någon annans medverkan till särskilt allvarlig brottslighet, se avsnitt 8.2.6.

### 3 a §

Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för *brott som avses i 3, 4, 5, 5 a eller 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller medverkan till sådant brott* döms till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

I paragrafen regleras straffansvar för finansiering av sådana resor som det är straffbart att företa enligt 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Paragrafen utvidgas till att omfatta ytterligare fall av finansiering av terrorism. Ändringarna behandlas i avsnitt 8.2.6.

Bestämmelsen om finansiering av resor enligt 5 b § rekryteringslagen utvidgas till att omfatta även finansiering av medverkan till sådana resor samt finansiering av offentlig uppmaning, rekrytering, tillhandahållande av utbildning och mottagande av utbildning, dvs. brott som avses i 3, 4, 5, eller 5 a § rekryteringslagen, liksom medverkan till sådana brott. Straffansvaret omfattar även finansiering av medverkan till någon annans medverkan till brott som avses i 5 b § rekryteringslagen, se avsnitt 8.2.6 Ett sådant straffansvar omfattar bl.a. finansiering av organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften, se avsnitt 7.3.8.

### 4 §

För försök till brott enligt *denna lag* döms till ansvar enligt bestämmelserna i 23 kap. 1 § brottsbalken.

Paragrafen reglerar försök till finansiering av viss brottslighet. Ändringen behandlas i avsnitt 8.2.6.

Paragrafen ändras så att den blir tillämplig på samtliga brott enligt lagen. Därigenom omfattar den, utöver brott enligt 3 §, även brott enligt 3 a §. Bestämmelsen innebär att straffbarhet inträder redan innan tillgångarna samlats in, tillhandahållits eller tagits emot.



Paragrafen, som hänvisar till 23 kap. 1 § brottsbalken, ändras inte i övrigt. Ledning för tillämpningen kan därför hämtas i de tidigare förarbetena till bestämmelsen (se prop. 2001/02:149<sup>1</sup> s. 60 f.).

## 6 §

*Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms för brott enligt denna lag vid svensk domstol om brottet har begåtts*

- 1. av en svensk medborgare, av en utlänning med hemvist i Sverige eller av en utlänning som befinner sig här i landet,*
- 2. till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige, eller*
- 3. mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.*

*Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 5 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.*

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

I paragrafen regleras behörigheten för svensk domstol att döma för brott enligt lagen som begåtts utomlands. Dessutom finns i paragrafen en erinran om att åtalstillstånd kan krävas. Ändringen behandlas i avsnitt 8.3.

I paragrafen införs, i *första stycket*, en punktlista och ett nytt *andra stycke*. Paragrafen ändras även språkligt så att den bättre överensstämmer med motsvarande paragraf i rekryteringslagen.

I *första punkten* görs paragrafen tillämplig även i förhållande till brott enligt någon av straffbestämmelserna i lagen som begåtts av en utlänning med hemvist i Sverige. Därigenom undantas även sådana brott från kravet på dubbel straffbarhet.

Paragrafen görs, i *andra punkten*, tillämplig även i förhållande till brott enligt lagen som begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige. Den görs i *tredje punkten* därutöver tillämplig i förhållande till brott som begåtts mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige. Därigenom undantas även sådana brott från kravet på dubbel straffbarhet.

---

<sup>1</sup> Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism.

Enligt andra stycket föreligger domsrätt enligt första stycket även om brottet i enlighet med 5 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller terroristbrottslagen.

### 12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

#### 1 §

*Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande 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.*

Paragrafen, som tidigare hänvisade till terrorismrambeslutet, ändras och anger att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av terrorismdirektivet. Genom hänvisningen till direktivet tydliggörs att lagens bestämmelser ska tolkas mot bakgrund av direktivets beaktandesatser och artiklar.

#### 3 §

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel och synnerligen grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grovt dataintrång, 4 kap. 9 c § brottsbalken,
7. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
8. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
9. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
10. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
11. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
12. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
13. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
14. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,

15. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),

16. brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

17. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,

18. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

19. uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 samt 25 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

20. uppsåtligt brott enligt 36 § strålskyddslagen (1988:220) som avser tillståndsplikt enligt 20 § första stycket 1 samma lag,

21. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 15–20,

22. olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–21.

Paragrafen anger vilka gärningar som, under förutsättning att de kvalificerande rekvisiten i 2 § är uppfyllda, utgör terroristbrott. I *punkterna 6, 19 och 20* kompletteras uppräkningsområdet med ytterligare gärningar. I *punkterna 21 och 22* utvidgas tillämpningsområdet för där angivna gärningar. Till följd av kompletteringarna ändras numreringen i punktlistan. Ändringarna, som är en följd av genomförandet av terrorismdirektivet, behandlas i avsnitt 8.2.1.

Punkten 6 innefattar grovt dataintrång, 4 kap. 9 c § brottsbalken och motsvarar vissa av de gärningar som enligt terrorismdirektivets artikel 3 i ska definieras som terroristbrott.

Punkterna 19 och 20 omfattar olika former av uppsåtlig olovlig befattning med radiologiska och nukleära vapen<sup>2</sup>. Dessa brottsliga gärningar får anses motsvara vissa av de gärningar som anges i artikel 3 f i terrorismdirektivet. För ansvar krävs befattning med angivna vapen utan tillstånd respektive utan att föreskriven anmälan gjorts. Det bör emellertid understrykas att oavsett om tillstånd finns respektive anmälan gjorts eller inte så kan den som vidtar

<sup>2</sup> Begreppet "nukleära vapen" används här synonymt med begreppet "kärnvapen".

åtgärder i syfte att angivna vapen ska användas för att begå en brottslig gärning som utgör terroristbrott, beroende på omständigheterna, dömas för stämpling eller förberedelse till terroristbrott enligt 4 §.

Det finns inte någon vedertagen internationell definition av vad som ska förstås med radiologiska eller nukleära vapen. Svensk lagstiftning innehåller därför inte några uttryckliga straffbestämmelser som tar sikte på olovlig befattning med sådana typer av vapen. Den svenska lagstiftningen innehåller dock bestämmelser som straffbelägger de förfaranden som enligt terrorismdirektivet ska vara kriminaliserade. Flertalet fall av olovlig befattning med sådana vapen är dessutom redan reglerade genom punkterna 13, 17, 18 och 21.

Varje befattning med radiologiska och nukleära vapen innebär befattning med ett kärnämne, kärnavfall eller något ämne som avger joniserande strålning. Sådan befattning är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt antingen lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) eller strålskyddslagen (1988:220). Straffansvar kan aktualiseras vid överträdelse av bestämmelserna.

Uppsåtligt brott enligt 25 § första stycket 1 och 2 samt 25 a § kärntekniklagen jämte smuggling och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) får anses straffbelägga de handlingar som enligt terrorismdirektivet ska vara kriminaliserade beträffande nukleära vapen och i vissa fall även vad gäller radiologiska vapen. Bestämmelserna straffbelägger olika former av olovlig befattning med ett kärnämne eller kärnavfall.

Uppsåtligt brott enligt 36 § 1 strålskyddslagen som avser tillståndsplikt enligt 20 § första stycket 1 samma lag och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ smugglingslagen får anses straffbelägga de handlingar som enligt terrorismdirektivet ska vara kriminaliserade vad gäller radiologiska vapen. Bestämmelserna straffbelägger olika former av olovlig befattning med ett ämne som avger joniserande strålning.

I punkten 21 anges att smuggling och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ smugglingslagen i vissa angivna fall utgör terroristbrott. Även brott som avser sådana varor som omfattas av föreslagna hänvisningar till kärntekniklagen och strålskyddslagen, dvs. punkterna 19 och 20, omfattas.

Punkten 22 anger att olaga hot och grovt olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå vissa angivna gärningar

utgör terroristbrott. Bestämmelsen omfattar nu också gärningarna i punkterna 6, 19 och 20.

## 5 §

*Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas*

*1. om någon begått ett brott enligt 8 kap. 1, 4–6 §§ eller 9 kap. 4 § brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott, eller*

*2. om någon begått ett brott enligt 14 kap. 1 och 3 §§ eller brukande av falsk urkund enligt 10 § brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott eller brott som avses i 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.*

*Första stycket gäller inte om gärningen omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § denna lag eller medverkan till sådana brott.*

Paragrafen innebär att om de i paragrafen angivna brotten eller försök till sådana brott begås med uppsåt att främja bl.a. terroristbrott ska detta, om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § eller medverkan till sådana brott, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet. Paragrafen ändras till att omfatta även brukande av falsk urkund enligt 14 kap. 10 § brottsbalken. Härutöver utvidgas syftesangivelsen och bestämmelsens struktur ändras. Ändringarna har behandlats i avsnitt 8.2.7.

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, enligt *första stycket första punkten* beaktas om någon begår stöld eller grov stöld enligt 8 kap. 1 och 4 §§, rån eller grovt rån enligt 8 kap. 5 och 6 §§ eller utpressning enligt 9 kap. 4 § brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott.

Vidare ska som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp och bestämmelserna i 29 kap. 2 § brottsbalken, enligt *första stycket andra punkten* beaktas om någon gör sig skyldig till urkundsförfalskning eller grov urkundsförfalskning enligt 14 kap. 1 och 3 §§

brottsbalken eller brukande av falsk urkund enligt 14 kap. 10 § brottsbalken eller försök till sådana brott, med uppsåt att främja terroristbrott eller brott som avses i 5 b § rekryteringslagen (resor).

I vissa fall kan de gärningar till vilka det hänvisas i paragrafen även uppfylla rekvisiten för medverkan till terroristbrott eller om sådant brott inte fullbordas, förberedelse till terroristbrott. Om så är fallet ska normalt dömas också för det brottet i brottskonkurrens. Det straffvärde som ligger i främjandet bör därvid beaktas vid värderingen av terroristbrottet. Straffskärpningsregeln blir därmed inte tillämplig. För att klargöra detta anges uttryckligen i *andra stycket* att bestämmelsen endast är tillämplig om gärningen inte omfattas av ansvar enligt 2 eller 4 § eller medverkan till sådana brott.

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

### *1 §*

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av

1. Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism,
2. *tilläggsprotokoll den 19 maj 2015 till Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism,*
3. punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014),  
*och*
4. *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.*

Paragrafen anger lagens syfte, vilket är att genomföra vissa internationella åtaganden. Ändringarna innebär att paragrafen kompletteras med två nya punkter om tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet (som ersätter terrorismrambeslutet).

## 4 §

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

*Detsamma gäller den som söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet.*

Paragrafen reglerar rekrytering till bl.a. särskilt allvarlig brottslighet. Ändringen behandlas i avsnitt 8.2.2.

Paragrafen kompletteras med ett nytt *andra stycke*, genom vilket rekryteringsbestämmelsen förtydligas och utvidgas till att omfatta även den som (i annat fall än som anges i 3 §) söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet. Straffansvaret omfattar även fall som avser den som söker förmå någon annan att medverka till någon annans medverkan till särskilt allvarlig brottslighet, se avsnitt 8.2.2. Straffansvaret för rekrytering i terrorismsyften är långtgående. Genom ändringen tydliggörs även bl.a. att rekrytering för brott med anknytning till en terroristgrupp omfattas, se avsnitt 7.3.2.

## 5 §

*Till fängelse i högst två år döms den som meddelar eller söker meddela instruktioner om*

1. tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller

2. andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål.

*Vad som nu sagts gäller endast om gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.*

I paragrafen regleras straffansvar för tillhandahållande av utbildning i terrorismsyfte. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 §. Ändringen behandlas i avsnitt 8.2.3.

I *första stycket* införs en punktlista. I den regleras de förfaranden som är straffbara, under förutsättning att gärningen, enligt det nya *andra stycket*, har begåtts med vetskap om att mottagaren har för

avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Ändringen i första stycket är endast redaktionell.

I andra stycket förtydligas att straffansvar förutsätter att gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Kravet på vetskap innebär att gärningsmannen måste ha insett att den som utbildas avser att använda instruktionerna för att antingen begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Med begreppet medverkan avses medverkan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

### 5 a §

Den som *hämtar in eller* tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem *för att begå eller annars medverka till* särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.

I paragrafen regleras straffansvar för inhämtande och mottagande av utbildning i terrorismsyfte. Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 §. Ändringen behandlas i avsnitt 8.2.4.

Bestämmelsen utvidgas till att även omfatta s.k. självutbildning. Eftersom straffansvaret inte längre begränsas till fall där instruktionerna meddelats av en annan person utgår det tidigare kravet på att utbildningen ska ha meddelats på ett sätt som varit ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet. Vidare förtydligas att straffansvar enligt bestämmelsen förutsätter att inhämtandet eller mottagandet av instruktionerna har skett i avsikt att dessa ska användas för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Med begreppet medverkan avses medverkan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

Självutbildning, dvs. fall där någon inhämtar eller mottar instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet, omfattas av straffansvaret. Av förarbetena till 5 § framgår närmare vilka instruktioner som avses (se prop. 2009/10:78<sup>3</sup> s. 61). Självutbildning innefattar t.ex. utbildning som sker genom inhämtande av allmänt tillgänglig

---

<sup>3</sup> Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism.



information på internet. Ett särfall av självutbildning är deltagande i olika typer av legitima utbildningar eller verksamheter (inom t.ex. kemi, fysik eller liknande), där utbildningen mottas från en annan person som saknar vetskap om elevens avsikt att begå brott.

Genom kravet på att instruktionerna ska inhämtas eller mottas förutsätts för straffansvar att personen på något sätt agerat aktivt. Ren passivitet hos den som självutbildar sig ska således inte bestraffas.

Straffansvar för självutbildning förutsätter att inhämtandet eller mottagandet av instruktionerna har skett i avsikt att dessa ska användas för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Därmed avgränsas straffansvaret, på motsvarande sätt som gäller i fråga om mottagande av utbildning i övrigt, till gärningar som är straffvärda.

Straffet för självutbildning är, liksom för mottagande av utbildning i övrigt, fängelse i högst två år. Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn tas till vilken typ av instruktioner som inhämtats eller mottagits och instruktionernas betydelse för möjligheterna att genomföra särskilt allvarlig brottslighet. Även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det bör det ofta vara motiverat att bestämma påföljden till fängelse. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet. I 6 § finns en strängare straffskala för brott som är att anse som grovt.

### 5 b §

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

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

2. meddela, hämta in eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

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

I paragrafen regleras straffansvar för resor i terrorismsyfte. Vissa ändringar görs, de behandlas i avsnitt 8.2.5.

Genom ändringarna i *första stycket* regleras de förfaranden som är straffbara. Bestämmelsen utvidgas till att omfatta även resor till medborgarskapsland (ej Sverige, se det nya *andra stycket*). Det tidi-

gare kravet på att resmålet är ett annat land än det land där personen är medborgare utgår därför. Straffansvaret omfattar alltså bl.a. en resa som innebär att en person som vistats i Sverige återvänder till det land där han eller hon är medborgare.

För straffansvar krävs att resan företas med en viss avsikt. Första styckets *första punkt* utvidgas till att även omfatta den som reser i avsikt att göra sig skyldig till stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med sådan brottslighet framgår av 2 §. Med begreppet stämpling avses detsamma som i 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Den gärning som resan företas i avsikt att stämpla till måste därmed vara straffbar som stämpling. Med begreppet medverkan avses medverkan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken.

Första styckets *andra punkt* utvidgas till att även omfatta den som reser i avsikt att självutbilda sig. Det är således genom ändringen även straffbart att resa eller påbörja en resa i avsikt att hämta in instruktioner enligt 5 a §.

Det införs ett *andra stycke*. Där regleras att första stycket inte gäller den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige. För de närmare övervägandena i denna del hänvisas till allmänmotiveringen (avsnitt 8.2.5).

Straffet är fängelse i högst två år. Gärningarnas straffvärde kan variera. Exempelvis bör en resa som görs i avsikt att medverka till konkret och nära förestående brottslighet, som kan innefatta fara för människors liv eller hälsa, vara att anse som allvarligare än en resa i avsikt att på ett icke organiserat sätt inhämta utbildning. I fråga om påföljdsval bör det ofta vara motiverat att bestämma påföljden till fängelse även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

## 9 §

Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms för brott enligt denna lag vid svensk domstol om brottet har begåtts

1. av *en* svensk medborgare, av *en* utlänning med hemvist i Sverige *eller av en utlänning som befinner sig här i landet*,
2. till förmån för *en* juridisk person som är etablerad i Sverige, *eller*

3. mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot en av dess byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige.

Första stycket gäller även om brottet i enlighet med 8 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bestämmelser om krav på tillstånd att väcka åtal i vissa fall finns i 2 kap. 5 § brottsbalken.

I paragrafen regleras behörigheten för svensk domstol att döma för brott enligt lagen som begåtts utomlands. Dessutom finns i paragrafen en erinran om att åtalstillstånd kan krävas. Ändringen behandlas i avsnitt 8.3.

I paragrafen införs, i *första stycket*, en ny *andra punkt* och det görs ändringar i *första punkten* och i den nya *tredje punkten*.

Genom ändringen i första punkten görs paragrafen tillämplig även i förhållande till brott enligt någon av straffbestämmelserna i lagen som begåtts av en utlänning som befinner sig i Sverige. Därigenom undantas även sådana brott från kravet på dubbel straffbarhet. Första punkten moderniseras även språkligt.

Paragrafen görs, i andra punkten, tillämplig också i förhållande till brott enligt lagen som begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad i Sverige. Genom ändringen i den nya tredje punkten görs den tillämplig också i förhållande till brott som begåtts mot en av Europeiska unionens byråer eller ett av dess organ, om byrån eller organet har säte i Sverige. Därigenom undantas även sådana brott från kravet på dubbel straffbarhet.

Enligt andra stycket föreligger domsrätt enligt första stycket även om brottet i enlighet med 8 § ska bestraffas enligt brottsbalken eller terroristbrottslagen.

## 12.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor

5 §<sup>4</sup>

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

1. meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna i 4 kap. 5 § brottsbalken om olaga hot, 4 kap. 6 c § brottsbalken om olaga integritetsintrång, 16 kap. 5 § brottsbalken om uppvigling, 16 kap. 8 § brottsbalken om hets mot folkgrupp, 16 kap. 10 a § brottsbalken om barnpornografibrott, 16 kap. 10 c § brottsbalken om olaga våldsskildring eller 3 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet om offentlig uppmaning, eller

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. i vilka fall den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är skyldig att ta bort ett meddelande från tjänsten. Ändringen behandlas i avsnitt 8.4.

I första styckets första punkt har brott enligt 3 § rekryteringslagen lagts till. Det innebär att bestämmelsen om straffansvar i 7 § omfattar även den som underlåter att ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av ett meddelande vars innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelsen om offentlig uppmaning.

---

<sup>4</sup> I Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222) föreslås ändringar i nuvarande lydelse av 5 och 7 §§ med förslaget ikraftträdande den 1 januari 2018. Här föreslås därför ändringar i förhållande till lydelsen enligt propositionen.

## 7 §

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

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

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

I paragrafen regleras straffansvar för den som bryter mot 5 § första stycket. Ändringen behandlats i avsnitt 8.4.

I *andra stycket* har rekryteringslagen lagts till. Det innebär att bestämmelsen om straffansvar i den nu aktuella lagen inte ska tillämpas om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt rekryteringslagen.

## **12.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet**

### **11 kap.**

## 1 §

En upphandlande myndighet eller enhet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten får kännedom om att leverantören enligt en lagakraftvunnen dom är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlems-

stater är delaktiga i, respektive artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt och finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen, eller

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artiklarna 3 och 5–12 i 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* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 14 i nämnda direktiv*.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för brottet. Om det finns grundad anledning anta att en leverantör ska uteslutas med stöd av första stycket, får myndigheten eller enheten begära att leverantören visar att det inte finns någon grund för uteslutning.

Om det finns särskilda skäl, får en upphandlande myndighet eller enhet avstå från att utesluta en leverantör som dömts för brottslighet enligt första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om omständigheter som ska medföra uteslutning av leverantörer. Ändringen behandlas i avsnitt 8.5.

I *första styckets första punkt 5* har hänvisningen till brott enligt terrorismrambeslutet ersatts med en hänvisning till brott enligt terrorismdirektivet.

## 12.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

### 13 kap.

#### 1 §

En upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten genom kontroll enligt 15 kap. eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artiklarna 3 och 5–12 i 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* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 14 i det direktivet*, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för

brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uteslutning av leverantörer i vissa fall. Ändringen behandlas i avsnitt 8.5.

I *första styckets första punkt 5* har hänvisningen till brott enligt terrorismrambeslutet ersatts med en hänvisning till brott enligt terrorismdirektivet.

## **12.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna**

### **13 kap.**

#### *1 §*

En upphandlande enhet som är en upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i ett kvalificeringssystem eller en upphandling, om enheten genom en kontroll enligt 14 kap. 3 § eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K.3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/78/EU,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artiklarna 3 och 5–12 i 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* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 14 i det direktivet*, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en upphandlande enhet som är en myndighet ska utesluta en leverantör. Ändringen behandlas i avsnitt 8.5.

I *första styckets första punkt 5* har hänvisningen till brott enligt terrorismrambeslutet ersatts med en hänvisning till brott enligt terrorismdirektivet.

## **12.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner**

### **11 kap.**

#### **1 §**

En upphandlande myndighet eller en sådan upphandlande enhet som avses i 1 kap. 20 § första stycket 1 ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten genom kontroll eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i *artiklarna 3 och 5–12 i 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* eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i *artikel 14 i det direktivet*, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en upphandlande myndighet eller en upphandlande enhet som är en myndighet ska utesluta en leverantör. Ändringen behandlas i avsnitt 8.5.

I *första styckets första punkt 5* har hänvisningen till brott enligt terrorismrambeslutet ersatts med en hänvisning till brott enligt terrorismdirektivet.

## 12.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

### 2 kap.

#### 2 §

Övervakningen av en misstänkt gärningsman får fortsätta utan föregående samtycke, om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg och den utländska utredningen avser misstanke om sådana brott som sägs i artikel 40.7 i Schengenkonventionen, nämligen

- mord,
- dråp,
- grovt sexualbrott,
- mordbrand,
- penningförfalskning och förfalskning av betalningsmedel,
- grov stöld,
- grovt häleri,
- penningtvätt,
- grovt bedrägeri,
- utpressning,
- människorov och tagande av gisslan,
- olaglig människohandel,
- människosmuggling,
- olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen,
- brott mot lagbestämmelser angående vapen och sprängämnen,
- ödeläggelse genom användande av sprängämnen,
- olaglig transport av giftigt och skadligt avfall,
- olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen,
- sådan brottslighet som avses i rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF

av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott, och

– terroristbrott enligt *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.*

För att övervakningen ska få fortsätta krävs också att överskridandet av gränsen anmäls till en behörig svensk myndighet så snart det är möjligt och att den utländska myndigheten utan dröjsmål begär bistånd i utredningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om gränsöverskridande övervakning vid operativt samarbete enligt Schengenkonventionen. Ändringen behandlas i avsnitt 8.5.

I *första stycket* har hänvisningen till terroristbrott enligt terrorismrambeslutet ersatts med en hänvisning till sådant brott enligt terrorismdirektivet.

# Kommittédirektiv 2014:155

## **Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2014

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Om utredaren bedömer att det krävs lagändringar ska förslag till sådana lämnas.

Utredaren ska även ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer och vid behov föreslå nödvändiga lagändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 juni 2015.

### **En effektiv straffrättslig lagstiftning – ett sätt att motverka terrorism**

Personer som reser utomlands för att delta i terroristhandlingar eller terroristträning utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. För att kunna motverka detta krävs en effektiv straffrättslig lagstiftning. Kriminalisering utgör dock endast en del av åtgärderna. Det behövs också förebyggande insatser mot radikaliserings och rekrytering. Sådana insatser ingår exempelvis i det uppdrag som har getts till en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Den 24 september 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2178 (2014). Resolutionen är antagen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och är därmed bindande för alla medlemsstater.

I resolutionen bekräftas att terrorism i alla dess former är ett hot mot internationell fred och säkerhet. Det noteras att terrorismhotet har kommit att bli alltmer utbrett och att antalet terrordåd i olika delar av världen ökar, innefattande sådana handlingar som motiverats av intolerans eller extremism. Vidare uttrycks allvarlig oro över det akuta och växande hot som de personer utgör som reser till ett annat land för att delta i terroristhandlingar eller terroristträning, även när detta sker i samband med väpnade konflikter. De bidrar enligt resolutionen till att intensiteten och varaktigheten av konflikter tilltar och att de blir mer svårlösta. Personerna uppges kunna utgöra ett allvarligt hot mot bl.a. sina ursprungsländer, länderna de reser genom och länderna de reser till. Det uttrycks också allvarlig oro över att personerna använder sin extremistiska ideologi för att främja terrorism.

Medlemsstaterna ska enligt paragraf 5, i överensstämmelse med internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt, förhindra och bekämpa rekrytering, organisering, transport eller utrustande av personer som reser till ett annat land i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning. Detsamma gäller finansiering av deras resor och aktiviteter.

I paragraf 6 ställs krav på att medlemsstaternas lagstiftning ska innehålla bestämmelser som gör det möjligt att åtala och bestraffa personer på ett sätt som återspeglar allvaret i vissa angivna brott.

Vidare har Sverige ett internationellt åtagande att kriminalisera finansiering av terrorism inom ramen för Financial Action Task Force (FATF). FATF är en mellanstatlig organisation som har till syfte att fastställa standarder om och främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen, liksom andra hot mot integriteten i de internationella finansiella systemen. Sverige är medlem av FATF sedan organisationen inrättades 1989.

Bestämmelser i svensk lagstiftning om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2010:299) om straff för

offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet samt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

### **Uppdraget att se över den straffrättsliga lagstiftningen med anledning av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)**

Sverige har en folkrättslig förpliktelse att leva upp till sina internationella straffrättsliga åtaganden på terrorismområdet. En särskild utredare ska därför ta ställning till om, och i så fall hur, svensk lagstiftning behöver ändras för att motsvara de krav på straffrättslig reglering som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

Uppdraget aktualiserar frågor som rör skyddet för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det gäller bl.a. rätten till rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § RF och artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen samt yttrande- och informationsfriheten enligt 2 kap. 1 § RF och artikel 10 i Europakonventionen. Det är viktigt att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter nogt beaktas samt att bedömningar som görs och förslag som lämnas är förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Slutligen bör det beaktas hur utformningen av förslag till kriminalisering och avgränsningarna av det straffbara området påverkar möjligheterna för organisationer inom civilsamhället och ansvariga myndigheter att bedriva ett effektivt arbete för att förebygga och förhindra att personer reser utomlands i syfte att delta i terroristhandlingar eller terroristträning.

*Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att resa eller försöka resa?*

Enligt paragraf 6 a i resolutionen ska det utgöra brott att en stats medborgare reser, eller försöker resa, till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, eller att en annan person reser, eller försöker resa, från sitt territorium till ett annat land än

där personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar (*terrorist acts*). I resolutionen anges inte vad som avses med terroristhandlingar.

I svensk rätt finns det inte några straffbestämmelser som tar direkt sikte på sådana resor som avses. Däremot innebär de s.k. osjälvständiga brottsformerna, framför allt förberedelse och stämpling till brott, att det finns bestämmelser som kan tillämpas på gärningar som ligger på ett tidigt stadium vid planeringen av ett terroristbrott. För att en resa eller ett försök att resa, i de syften som anges i resolutionen, ska utgöra ett brott enligt terroristbrottslagen krävs att handlandet uppfyller rekvisiten för försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott.

Kravet i paragraf 6 a omfattar även den som reser eller försöker resa i syfte att ge eller få terroristträning (*terrorist training*). Resolutionen anger inte vad som avses med detta begrepp. I lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet regleras ett särskilt straffansvar för vissa gärningar som kan föregå ett terroristbrott, bl.a. utbildning. Bestämmelsen omfattar fall där någon meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål. Utbildningsbrottet är inte kriminaliserat på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet. Dessutom träffar det endast den som *ger* utbildning.

Det kan således ifrågasättas om den befintliga straffrättsliga regleringen är tillräcklig i förhållande till resolutionens krav.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliseringskrav avseende att resa eller försöka resa i de syften som anges sträcker sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och
- lämna de lagförslag som är nödvändiga.



*Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att finansiera resor?*

Paragraf 6 b i resolutionen föreskriver att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamlande av medel, av en stats medborgare eller på en stats territorium, i syfte att medlen ska användas, eller med vetskap om att de är avsedda att användas, till att finansiera en persons resa till ett annat land än där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, ska utgöra brott.

Enligt finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Försök, men därmed inte förberedelse eller stämpling, till ett sådant brott är också straffbelagt. De gärningar som det enligt resolutionen ska vara straffbart att finansiera omfattas inte av vad som enligt finansieringslagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Finansiering av resor utgör därmed brott enligt finansieringslagen endast i den utsträckning det kan visas att syftet med finansieringen är att särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Därutöver kan finansiering av en sådan resa som nu är aktuell, och som består i att lämna pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, utgöra förberedelse till terroristbrott.

Den svenska kriminaliseringen motsvarar därmed möjligen inte fullt ut vad som krävs enligt resolutionen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliseringskrav avseende finansiering av resor sträcker sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och
- lämna de lagförslag som är nödvändiga.

*Behöver svensk lagstiftning ändras för att motsvara resolutionens krav avseende att underlätta resor?*

Enligt paragraf 6 c i resolutionen ska organiserande, eller annat underlättande, innefattande rekryteringshandlingar, av en stats medborgare eller på en stats territorium, av en persons resa till ett annat land än

där personen har sin hemvist eller är medborgare, i sådant syfte som anges under paragraf 6 a, utgöra brott.

Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken gäller ansvaret för en viss gärning inte bara den som utfört gärningen utan även den som främjat den. Att någon har vidtagit åtgärder som underlättar eller åtminstone är ägnade att underlätta gärningens utförande torde innebära att gärningen främjas. För att resolutionens krav i denna del ska vara uppfyllt genom medverkansbestämmelsen krävs att det finns gärningar som är straffbelagda som självständiga brott eller som försök, förberedelse eller stämpling till brott. På vilket sätt medverkansregleringen kan motsvara kravet beror alltså på vad utredaren kommer fram till när det gäller resor enligt paragraf 6 a.

Det är således osäkert om underlättande av resor enligt resolutionen fullt ut motsvaras av befintlig svensk reglering.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur långt resolutionens kriminaliseringskrav avseende underlättande av resor sträcker sig och analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till kravet, och
- lämna de lagförslag som är nödvändiga.

### **Uppdraget att se över finansieringslagen med anledning av FATF:s straffrättsliga krav**

FATF har antagit 40 rekommendationer om åtgärder mot penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Genom ett ömsesidigt utvärderingssystem kontrollerar FATF att rekommendationerna följs. Inom ramen för den fjärde omgången ömsesidiga utvärderingar kommer Sverige att utvärderas under 2016.

I FATF:s rekommendation 5 ställs krav på att medlemsstaterna ska kriminalisera finansiering av terrorism i enlighet med FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs 1999. Medlemsstaterna ska också se till att inte bara finansiering av terroristhandlingar utan även av terroristorganisationer och individuella terrorister omfattas av kriminaliseringen. Det senare ska gälla även när det saknas koppling till en specifik terroristhandling.

Enligt finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet (vilket omfattar de brott som det enligt konventionen ska vara straffbart att finansiera). För straffansvar krävs att handlingen ska ha utförts med åtminstone vetskap om att egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet (se Högsta domstolens beslut den 14 april 2014 i mål nr Ö 386-14).

I samband med FATF:s utvärdering av Sverige 2006 bedömdes Sveriges kriminalisering av finansiering av terrorism i stor utsträckning vara förenlig med den aktuella rekommendationen. Det förhållandet att kriminaliseringen inte uttryckligen omfattar insamling eller tillhandahållande av pengar eller annan egendom med vetskap om att den är avsedd att användas (i vilket syfte som helst) av en terroristorganisation eller en individuell terrorist, ansågs dock som en brist.

Sverige uppmanades därför att utvidga straffansvaret på så sätt att det uttryckligen görs straffbart att samla in eller tillhandahålla egendom med vetskap om att den är avsedd att användas av en terroristorganisation eller av en individuell terrorist i vilket syfte som helst (*for any purpose*).

Det är angeläget att Sverige lever upp till sina åtaganden i förhållande till FATF. Det finns därför skäl att låta utreda om, och i så fall hur, svensk lagstiftning behöver ändras för att motsvara det krav som följer av FATF:s rekommendation 5. Det bör i det sammanhanget beaktas hur utformningen av förslag till kriminalisering och avgränsningarna av det straffbara området påverkar enskildas möjlighet att lämna bidrag till humanitär verksamhet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Sverige genom finansieringslagen lever upp till de krav som följer av FATF:s rekommendation 5, och
- vid behov föreslå de lagändringar som krävs för att åtagandet ska vara uppfyllt.

## Deltagande i väpnad konflikt

Regeringen anser att det finns anledning att överväga det straffbara området i förhållande till deltagande i en väpnad konflikt utomlands när det sker inom ramen för en terroristorganisation. Även straffbestämmelser i detta avseende skulle kunna bidra till att förebygga, förhindra och bekämpa terrorism. Denna fråga innefattar emellertid ett antal svåra överväganden som kräver ytterligare analys innan det är möjligt att lämna närmare anvisningar till utredaren. Eftersom det är angeläget att utredaren redan nu kan påbörja arbetet med anledning av de krav på kriminalisering som ställs i resolutionen, har regeringen för avsikt att i ett senare skede återkomma med tilläggsdirektiv.

## Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från företrädare för berörda myndigheter och organ, särskilt Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Advokatsamfundet och organisationer inom det civila samhället via den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet samt inom EU och andra internationella forum.

Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade, t.ex. avseende genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Regleringen och arbetet i andra nordiska länder bör särskilt belysas och beaktas.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 juni 2015.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv 2015:61

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26)**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2015

### **Sammanfattning av tilläggsuppdraget**

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism ska utöver vad som framgår av redan beslutade kommittédirektiv (dir. 2014:155)

- analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott,
- överväga om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt,
- ta ställning till om Sverige ska tillträda Pekingprotokollet, Pekingkonventionen och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism samt vilka lagändringar som i så fall krävs, och
- lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 23 juni 2016. Det ursprungliga uppdraget ska dock fortfarande redovisas senast den 18 juni 2015.

## Utredningens nuvarande uppdrag

Regeringen gav den 18 december 2014 en särskild utredare i uppdrag (dir. 2014:155) att analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Om utredaren bedömer att det krävs lagändringar ska förslag till sådana lämnas. Utredaren ska även ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer och vid behov föreslå nödvändiga lagändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 18 juni 2015.

## Tilläggsuppdraget

### *Straffansvar för handlingar i samband med väpnad konflikt*

De internationella och svenska reglerna på området

Alla länder har ett ansvar enligt FN:s stadga att värna fred och säkerhet. FN:s stadga är en del av folkrätten, som reglerar förhållanden och uppträdanden mellan stater i såväl fred som krig. I det folkrättsliga regelverket ingår även bl.a. de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten. Folkrätten innehåller vissa regler som är bindande för alla stater, däribland regleringen om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. De två första brottstyperna kan förekomma i både freds- och krigstid.

En utgångspunkt för den internationella humanitära rätten är att i största möjliga mån begränsa det lidande och de skador som väpnade konflikter innebär för civila och stridande. Sedan lång tid finns det bestämmelser om att allvarliga överträdelse av regelverket ska medföra straffrättsligt ansvar. Generellt kan sägas att den som deltar i stridigheter som är av sådan karaktär att de kan anses utgöra en väpnad konflikt ska straffas om han eller hon bryter mot den reglering som finns. Exempelvis är våldshandlingar mot civilbefolkningen som utgångspunkt oförenliga med den internationella humanitära rätten och kan alltså medföra ansvar för krigsförbrytelse.

Svensk straffrättslig lagstiftning ger goda möjligheter att lagföra personer för brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Den 1 juli 2014 trädde lagen (2014:406) om straff för

folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i kraft. Genom lagen straffbeläggs inte bara fullbordade brott utan även de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Dessutom är bl.a. underlåtenhet att avslöja brotten kriminaliserat. Svensk domstol är behörig att döma för brott enligt lagen oavsett var ett sådant brott har begåtts och av vem (universell jurisdiktion). Om en gärning inte är att bedöma som något brott enligt lagen kan brottsbalkens bestämmelser i stället vara tillämpliga.

Därutöver finns lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) som kan vara tillämplig också när en gärning begås i anslutning till en väpnad konflikt. Även i terroristbrottslagen straffbeläggs inte bara fullbordat brott utan också försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja brott. För brott enligt lagen föreligger det universell jurisdiktion.

Detta innebär sammantaget att det i dag finns goda möjligheter att lagföra den som på olika sätt deltar i en väpnad konflikt för eventuella brott som begås.

Bör det kriminaliserade området utvidgas?

Att personer reser utomlands och för en terroristorganisation deltar i en väpnad konflikt och terroristbrottsrelaterad verksamhet är inget nytt fenomen. Det har emellertid ökat på senare tid och blivit mer aktuellt såväl internationellt som i Sverige. Exempelvis har enligt Säkerhetspolisen uppskattningsvis 250–300 personer rest från Sverige till Syrien och Irak sedan sommaren 2012 för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper såsom Islamiska staten i Irak och Levanten (Isil). De som reser utsätter sig själva för fara samtidigt som de bidrar till att öka intensiteten i den väpnade konflikten. Dessutom kan de utgöra ett hot mot samhället dit de återvänder. Denna problematik innebär, som regeringen konstaterade i dir. 2014:155, att det finns anledning att överväga det straffbara området i förhållande till deltagande i väpnad konflikt utomlands när det sker inom ramen för en terroristorganisation. Detta har riksdagen också gett regeringen till känna (bet. 2014/15:JuU14, rskr. 2014/15:138). Ett sådant uppdrag ska alltså ges till utredningen.

Övervägandena i denna del aktualiserar vissa principiella frågor. Det första utredningen måste analysera är om den befintliga svenska strafflagstiftningen på området erbjuder ett tillräckligt starkt skydd för att möta problematiken eller om det finns behov av ytterligare kriminalisering. Den måste i det sammanhanget överväga om det är själva det aktiva deltagandet i en väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation som i så fall bör straffbeläggas eller om det är någon annan handling, t.ex. att resa för att delta i en väpnad konflikt på ett sådant sätt, som bör bli föremål för straffrättsligt ansvar. I de avseenden det bedöms finnas ett behov av ytterligare strafflagstiftning måste utredningen analysera hur långt det straffbara området bör utsträckas i förhållande till gällande folkrätt samt vilka konsekvenser en utvidgad kriminalisering kan få för möjligheterna för ansvariga myndigheter och organisationer inom det civila samhället att bedriva ett effektivt förebyggande arbete.

Om utredningen kommer fram till att det bör införas ytterligare kriminalisering ska den ta ställning till hur en sådan bör utformas och i förekommande fall lämna lagförslag. En avgränsning som ska göras är att endast handlingar som företas inom ramen för en terroristorganisation ska omfattas av en eventuell nykriminalisering. Utredningen måste därför närmare analysera hur denna avgränsning lämpligen kan göras. Särskild hänsyn ska då tas till kraven på tydlighet och förutsägbarhet i strafflagstiftningen.

Utredningen ska även ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott samt lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga i dessa avseenden. En ytterligare fråga är om det kan finnas skäl att skapa förutsättningar för undantag eller begränsningar i något avseende i förhållande till eventuella straffbestämmelser som föreslås.

Vid övervägandena är det viktigt att noga beakta skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. rätten till rörelsefrihet (2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen) och föreningsfrihet (2 kap. 1 § regeringsformen och artikel 11 i Europakonventionen). Bedömningar som görs och förslag som lämnas ska vara förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.



Utredaren ska sammanfattningsvis

- analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott, och
- lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga.

### *Straffbestämmelsen om olovlig värvning*

Det finns i dag ett visst straffrättsligt skydd mot värvning till krigstjänst utomlands. Den som utan regeringens tillstånd här i landet värvar folk till främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst eller förmår folk att olovligen bege sig ur landet för att ta sådan tjänst kan enligt 19 kap. 12 § brottsbalken dömas för *olovlig värvning*. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, fängelse i högst två år. För att åtal ska få väckas krävs enligt 19 kap. 16 § brottsbalken regeringens förordnande.

Genom bestämmelsen lever Sverige upp till kravet enligt konventionen angående neutrala makters och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig från 1907 att i viss omfattning förbjuda värvningsverksamhet. Enligt artikel 4 får stridande styrkor inte sättas upp och värvningsbyråer inte öppnas på en neutral makts landområde till förmån för de krigförande. Sverige ratificerade konventionen 1909.

Begreppet folk i bestämmelsen torde innebära att anställande av någon enstaka individ inte är straffbart. Krigstjänst förutsätter inte krig mellan stater i egentlig mening. Också tjänst i en upprorsarmé eller i övrigt vid ett inbördeskrig hör hit. Med krigstjänst jämförlig tjänst anses t.ex. anställning vid polisstyrka eller motsvarande. Av bestämmelsen följer även att det är straffbart att förmå folk att olovligen bege sig ur landet för att ta främmande krigstjänst eller därmed jämförlig tjänst. I kravet på att olovligen bege sig från Sverige torde ligga att någon sorts reseförbud ska finnas. För båda gärningsformerna gäller att straffansvar kan inträda även om man har handlat uteslutande av ideella skäl. Likaså uppstår straffansvar även om den som värvats handlat av sympati för en viss främmande makt eller annars av ideella skäl.

Bestämmelsen infördes ursprungligen för att bevara tillgången på krigsdugligt manskap inom riket. Detta syfte har numera trängts i bakgrunden. I dag anses bestämmelsen endast motiverad av en önskan att undvika utrikespolitiska förvecklingar. Någon refererad rättspraxis rörande bestämmelsen finns inte.

Det kan ifrågasättas om bestämmelsen har en ändamålsenlig utformning för att möta dagens behov av att hindra olovlig värvning. Detta ska ses bl.a. mot bakgrund av den problematik med personer som reser utomlands för att delta i väpnade konflikter som beskrivs i avsnittet ovan. Sedan bestämmelsens tillkomst har även andra förhållanden ändrats, exempelvis till följd av kommunikationssamhällets utveckling. I dag sker värvningen till olika typer av konflikter och organisationer ofta individuellt och direkt via t.ex. internet. Bestämmelsen behöver alltså ses över. Även bestämmelsens territoriella tillämplighet och straffskalans utformning behöver övervägas. Också i denna del av uppdraget ska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter noga beaktas samt förslag som lämnas vara förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

Utredaren ska därför

- överväga om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt, och
- i så fall lämna de förslag till lagändringar som behövs.

#### *Ska Sverige tillträda Pekingprotokollet och Pekingkonventionen?*

År 1970 antogs en konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg (Haagkonventionen). Enligt den förbinder sig parterna att belägga flygplanskapning med stränga straff. Året därpå antogs en konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet (Montrealkonventionen), som innehåller bestämmelser om att parterna ska belägga sabotage och liknande brott mot den civila luftfarten med stränga straff. Montrealkonventionen ändrades 1988 genom antagandet av ett tilläggsprotokoll som tar sikte på bekämpande av våldshandlingar som begås på flygplatser som används för internationell civil luftfart. Konventionerna och protokollet har tillträtts av Sverige (prop. 1971:92, 1973:92 och 1989/90:130 samt SÖ 1971:17, 1973:48 och 1990:16). Med anledning av tillträdena in-

fördes straffbestämmelser om kapning av luftfartyg, luftfartssabotage och flygplatssabotage.

Vid en diplomatkonferens i Peking beslutades inom Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) den 10 september 2010 om ändringar av Haag- och Montrealkonventionerna. Dessa syftar till att möta nya och framväxande hot mot den civila luftfartens säkerhet och innebär bl.a. förpliktelser att straffbelägga användning av civila luftfartyg som vapen eller för attacker med biologiska, kemiska eller nukleära vapen.

Ändringarna av Haagkonventionen antogs i form av ett tilläggsprotokoll till konventionen (Pekingprotokollet) medan ändringarna av Montrealkonventionen med dess tilläggsprotokoll antogs i form av en konsoliderad konvention (Pekingkonventionen). För att protokollet respektive konventionen ska träda i kraft krävs att 22 stater ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till överenskommelsen. Hittills (juni 2015) har detta gjorts av elva stater i respektive fall.

Utredaren ska

- ta ställning till om Sverige ska tillträda överenskommelserna och vilka lagändringar som i så fall krävs, och
- i förekommande fall lämna förslag på sådana lagändringar.

*Ska Sverige tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism?*

År 2005 antogs Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (ETS 196). Enligt den förbinder sig parterna att straffbelägga offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott. Sverige har tillträtt konventionen (prop. 2009/10:78 och SÖ 2010:35). Med anledning av tillträdet infördes lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Den 19 maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism som ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera konventionen med bestämmelser om kriminalisering och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism. I tilläggsprotokollet ställs krav på att vissa handlingar som typiskt sett

kan leda till att terroristbrott begås ska vara straffbelagda, nämligen deltagande i en sammanslutning i terrorismsyfte, mottagande av utbildning för terrorism, resande utomlands i terrorismsyfte samt finansiering och underlättande av sådant resande.

Utredaren ska

- ta ställning till om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet och vilka lagändringar som i så fall krävs, och
- i förekommande fall lämna förslag på sådana lagändringar.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

För genomförandet av uppdraget gäller vad som framgår av de tidigare beslutade direktiven.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 23 juni 2016. Det ursprungliga uppdraget ska dock fortfarande redovisas senast den 18 juni 2015.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv 2016:46

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26)**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2016

### **Sammanfattning av tilläggsuppdraget**

Inom kort förväntas EU besluta ett direktiv om bekämpande av terrorism. Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism ska utöver vad som framgår av redan beslutade kommittédirektiv

- analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra terrorismdirektivet.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 januari 2017. Uppdraget enligt dir. 2015:61 ska dock, med undantag för den del som avser att ta ställning till om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och vilka lagändringar som i så fall krävs, fortfarande redovisas senast den 23 juni 2016.

### **Utredningens nuvarande uppdrag**

Regeringen beslutade den 18 december 2014 (dir. 2014:155) att en särskild utredare skulle analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att för-

hindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Om utredaren bedömde att det krävdes lagändringar skulle förslag till sådana lämnas. Utredaren skulle även ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer och vid behov föreslå nödvändiga lagändringar. Uppdraget har redovisats genom delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). Förslagen i betänkandet behandlas i propositionen Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78). De i propositionen föreslagna lagändringarna trädde i kraft den 1 april 2016.

Genom tilläggsdirektiv den 17 juni 2015 (dir. 2015:61) fick utredningen därutöver i uppdrag att

- analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förebygga och förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott,
- överväga om straffbestämmelsen om olovlig värvning bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt,
- ta ställning till om Sverige ska tillträda Pekingprotokollet, Pekingkonventionen och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism samt vilka lagändringar som i så fall krävs, och
- lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga.

Uppdraget skulle slutredovisas senast den 23 juni 2016.

### **Tilläggsuppdraget**

#### *Det kommande terrorismdirektivet*

Inom EU pågår förhandlingar om ett direktiv om bekämpande av terrorism (Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, ”terrorismdirektivet”). Avsikten med direktivet är att fastställa minimiregler rörande definitionen av straffbara gärningar samt påföljder och sanktioner på området för terro-

ristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet (offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften, tillhandahållande av utbildning för terroristsyften, mottagande av utbildning för terroristsyften, utlandsresor för terroristsyften, organisering eller annat underlättande av utlandsresor för terroristsyften, finansiering av terrorism samt grov stöld, utpressning och upprättande av förfalskade administrativa dokument i syfte att begå bl.a. terroristbrott). Avsikten är vidare att fastställa minimiregler om åtgärder för skydd av och hjälp till offer för terrorism.

Rådet antog den 11 mars 2016 en överenskommelse om allmän inriktning. Där gjordes vissa ändringar i de bestämmelser som kommissionen föreslagit. Vidare tillkom bl.a. en bestämmelse om utredningsverktyg. Trilogförhandlingar mellan institutionerna väntas komma igång under sommaren 2016.

Enligt kommissionens förslag ska medlemsstaterna senast 12 månader efter antagandet sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Rådets förhandlingsposition, som den framgår av överenskommelsen om allmän inriktning, är att genomförandetiden i stället ska vara 24 månader.

#### *Förhållandet mellan terrorismdirektivet och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism*

År 2005 antogs Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS 196). Enligt den förbinder sig parterna att straffbelägga offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott. Sverige har tillträtt konventionen (prop. 2009/10:78 och SÖ 2010:35). Med anledning av tillträdet infördes lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Den 19 maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll (CETS 217) till konventionen om förebyggande av terrorism som ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera konventionen med bestämmelser om kriminalisering och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism. I tilläggsprotokollet ställs krav på att vissa handlingar ska vara straffbelagda, nämligen deltagande i en sammanslutning eller grupp

för terroristisytten, mottagande av utbildning för terroristisytten, utlandsresor för terroristisytten samt finansiering och organiserande eller annat underlättande av sådana resor.

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet och vilka lagändringar som i så fall krävs. I förekommande fall ska den lämna förslag på sådana lagändringar.

Kommissionen har i sin motivering till terrorismdirektivet angett att vissa av bestämmelserna syftar till att genomföra tilläggsprotokollet.

### *Uppdraget*

Utredningsarbetet inför genomförandet av det kommande terrorismdirektivet bör inledas så snart som möjligt. Frågan om vilka författningsändringar direktivet kräver bör behandlas tillsammans med frågan om huruvida Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och vilka lagändringar som det i så fall kräver. Det är viktigt att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. tryck- och yttrandefriheten och den personliga integriteten, noga beaktas och att bedömningar som görs och förslag som lämnas är förenliga med svensk grundlag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Utredningen ska mot den bakgrunden

- analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets kommande direktiv om bekämpande av terrorism.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

För genomförandet av uppdraget gäller vad som framgår av de tidigare beslutade direktiven.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 januari 2017. Uppdraget enligt dir. 2015:61 ska dock, med undantag för den del som avser att ta ställning till om Sverige



ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och vilka lagändringar som i så fall krävs, fortfarande redovisas senast den 23 juni 2016.

(Justitiedepartementet)



# Kommittédirektiv 2017:2

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26)**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 18 december 2014 (dir. 2014:155) att en särskild utredare ska analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till vissa internationella straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Utredningen, som antagit namnet Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism, har därefter fått två tilläggsdirektiv. Enligt de senaste direktiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 31 januari 2017 (dir. 2016:46).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 september 2017.

(Justitiedepartementet)



# Kommittédirektiv 2017:47

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26)**

Beslut vid regeringssammanträde den 4 maj 2017

### **Ändring av uppdraget**

Regeringen beslutade den 18 december 2014 (dir. 2014:155) att en särskild utredare skulle analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska leva upp till vissa internationella straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Utredningen, som antagit namnet Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism, har därefter fått tre tilläggsdirektiv och har nu i uppdrag bl.a. att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra EU:s direktiv om bekämpande av terrorism. Enligt de senaste tilläggsdirektiven ska uppdraget slutredovisas senast den 29 september 2017 (dir. 2017:2).

Genomförandet av de bestämmelser i direktivet som rör skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism (avdelning V i direktivet) bör övervägas i ett annat sammanhang. Uppdraget ska därför inte längre omfatta dessa bestämmelser. Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 september 2017.

(Justitiedepartementet)





*Council of Europe Treaty Series ! No. 217*

## **Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism**

Riga, 22.X.2015

---

The member States of the Council of Europe and the other Parties to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196), signatory to this Protocol,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members;

Desiring to further strengthen the efforts to prevent and suppress terrorism in all its forms, both in Europe and globally, while respecting human rights and the rule of law;

Recalling human rights and fundamental freedoms enshrined, in particular, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) and its protocols, as well as in the International Covenant on Civil and Political Rights;

Expressing their grave concern about the threat posed by persons travelling abroad for the purpose of committing, contributing to or participating in terrorist offences, or the providing or receiving of training for terrorism in the territory of another State;

Having regard in this respect to Resolution 2178 (2014) adopted by the Security Council of the United Nations at its 7272nd meeting on 24 September 2014, in particular paragraphs 4 to 6 thereof;

Considering it desirable to supplement the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism in certain respects,

Have agreed as follows:

### **Article 1 – Purpose**

The purpose of this Protocol is to supplement the provisions of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, opened for signature in Warsaw on 16 May 2005 (hereinafter referred to as “the Convention”) as regards the criminalisation of the acts described in Articles 2 to 6 of this Protocol, thereby enhancing the efforts of Parties in preventing terrorism and its negative effects on the full enjoyment of human rights, in particular the right to life, both by measures to be taken at national level and through international co-operation, with due regard to the existing applicable multilateral or bilateral treaties or agreements between the Parties.

**Article 2 – Participating in an association or group for the purpose of terrorism**

- 1 For the purpose of this Protocol, “participating in an association or group for the purpose of terrorism” means to participate in the activities of an association or group for the purpose of committing or contributing to the commission of one or more terrorist offences by the association or the group.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “participating in an association or group for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

**Article 3 – Receiving training for terrorism**

- 1 For the purpose of this Protocol, “receiving training for terrorism” means to receive instruction, including obtaining knowledge or practical skills, from another person in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “receiving training for terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

**Article 4 – Travelling abroad for the purpose of terrorism**

- 1 For the purpose of this Protocol, “travelling abroad for the purpose of terrorism” means travelling to a State, which is not that of the traveller’s nationality or residence, for the purpose of the commission of, contribution to or participation in a terrorist offence, or the providing or receiving of training for terrorism.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, from its territory or by its nationals, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law. In doing so, each Party may establish conditions required by and in line with its constitutional principles.
- 3 Each Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under, and in accordance with, its domestic law the attempt to commit an offence as set forth in this article.

**Article 5 – Funding travelling abroad for the purpose of terrorism**

- 1 For the purpose of this Protocol, “funding travelling abroad for the purpose of terrorism” means providing or collecting, by any means, directly or indirectly, funds fully or partially enabling any person to travel abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the funds are fully or partially intended to be used for this purpose.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish the “funding of travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.



**Article 6 – Organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism**

- 1 For the purpose of this Protocol, “organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism” means any act of organisation or facilitation that assists any person in travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the assistance thus rendered is for the purpose of terrorism.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

**Article 7 – Exchange of information**

- 1 Without prejudice to Article 3, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention and in accordance with its domestic law and existing international obligations, each Party shall take such measures as may be necessary in order to strengthen the timely exchange between Parties of any available relevant information concerning persons travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4. For that purpose, each Party shall designate a point of contact available on a 24-hour, seven-days-a-week basis.
- 2 A Party may choose to designate an already existing point of contact under paragraph 1.
- 3 A Party’s point of contact shall have the capacity to carry out communications with the point of contact of another Party on an expedited basis.

**Article 8 – Conditions and safeguards**

- 1 Each Party shall ensure that the implementation of this Protocol, including the establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 2 to 6, is carried out while respecting human rights obligations, in particular the right to freedom of movement, freedom of expression, freedom of association and freedom of religion, as set forth in, where applicable to that Party, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights and other obligations under international law.
- 2 The establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 2 to 6 of this Protocol should furthermore be subject to the principle of proportionality, with respect to the legitimate aims pursued and to their necessity in a democratic society, and should exclude any form of arbitrariness or discriminatory or racist treatment.

**Article 9 – Relation between this Protocol and the Convention**

The words and expressions used in this Protocol shall be interpreted within the meaning of the Convention. As between the Parties, all the provisions of the Convention shall apply accordingly, with the exception of Article 9.

**Article 10 – Signature and entry into force**

- 1 This Protocol shall be open for signature by Signatories to the Convention. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. A Signatory may not ratify, accept or approve this Protocol unless it has previously ratified, accepted or approved the Convention, or does so simultaneously. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

CETS 217 – Prevention of Terrorism (Protocol), 22.X.2015

---

- 2 This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the deposit of the sixth instrument of ratification, acceptance or approval, including at least four member States of the Council of Europe.
- 3 In respect of any Signatory which subsequently deposits its instrument of ratification, acceptance or approval, this Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

**Article 11 – Accession to the Protocol**

- 1 After the entry into force of this Protocol, any State, which has acceded to the Convention, may also accede to this Protocol or do so simultaneously.
- 2 In respect of any State acceding to the Protocol under paragraph 1 above, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

**Article 12 – Territorial application**

- 1 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Protocol shall apply.
- 2 Any Party may, at any later time, by declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Protocol to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the declaration by the Secretary General.
- 3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

**Article 13 – Denunciation**

- 1 Any Party may, at any time, denounce this Protocol by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
- 2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General of the Council of Europe.
- 3 Denunciation of the Convention automatically entails denunciation of this Protocol.

**Article 14 – Notifications**

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, the European Union, the non-member States which have participated in the elaboration of this Protocol as well as any State which has acceded to, or has been invited to accede to, this Protocol of:

CETS 217 – Prevention of Terrorism (Protocol), 22.X.2015

---

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c any date of entry into force of this Protocol in accordance with Articles 10 and 11;
- d any other act, declaration, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Riga, this 22nd day of October 2015, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the European Union, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Protocol, and to any State invited to accede to it.



# Tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism

(som antogs av ministerkommittén vid dess 125:e session den 19 maj 2015)

Europarådets medlemsstater och de övriga parter i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 196) som har undertecknat detta protokoll,

som anser att Europarådets syfte är att skapa en fastare enhet mellan dess medlemmar,

som vill ytterligare öka insatserna för att förebygga och bekämpa alla former av terrorism, både i Europa och i resten av världen, med respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen,

som särskilt påminner om de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som fastställs i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ETS nr 5) och dess protokoll samt i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter,

som uttrycker sin djupa oro över hotet från personer som reser utomlands för att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terroristisytten i en annan stat,

som i detta sammanhang beaktar resolution 2178 (2014), som antogs av Förenta nationernas säkerhetsråd vid dess 7272:a möte den 24 september 2014, särskilt punkterna 4–6,

som anser att det är önskvärt att komplettera Europarådets konvention om förebyggande av terrorism i vissa avseenden,

har kommit överens om följande:

### **Artikel 1 – Syfte**

Syftet med detta protokoll är att komplettera bestämmelserna i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, som öppnades för undertecknande i Warszawa den 16 maj 2005 (nedan kallad konventionen), när det gäller kriminalisering av de handlingar som beskrivs i artiklarna 2–6 i detta protokoll, och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism och terrorismens negativa inverkan på människors möjligheter att fullt ut utöva sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till liv, såväl genom åtgärder som ska vidtas på nationell nivå som genom internationellt samarbete, med tillbörlig hänsyn till befintliga tillämpliga multilaterala eller bilaterala avtal eller överenskommelser mellan parterna.

### **Artikel 2 – Deltagande i en sammanslutning eller grupp för terroriststyften**

1. I detta protokoll avses med ”deltagande i en sammanslutning eller grupp för terroriststyften” att delta i en sammanslutnings eller grupps verksamhet i syfte att begå eller medverka till att sammanslutningen eller gruppen begår ett eller flera terroristbrott.
2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att deltagande i en sammanslutning eller grupp för terroriststyften, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen.

### **Artikel 3 – Mottagande av utbildning för terroriststyften**

1. I detta protokoll avses med ”mottagande av utbildning för terroriststyften” att motta undervisning, däribland att inhämta kunskaper och praktiska färdigheter, från en annan person i tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen eller andra vapen, eller skadliga eller farliga ämnen, eller i andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå eller medverka till terroristbrott.

2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att mottagande av utbildning för terroristisytten, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen.

#### **Artikel 4 – Utlandsresor för terroristisytten**

1. I detta protokoll avses med ”utlandsresor för terroristisytten” att resa till en annan stat än den där resenären är medborgare eller har sin hemvist, i syfte att begå, medverka till eller delta i terroristbrott eller för att ge eller motta utbildning för terroristisytten.
2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att utlandsresor för terroristisytten, enligt definitionen i punkt 1, som utgår från partens territorium eller görs av partens medborgare, är straffbelagda i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen. I samband med detta får varje part, i enlighet med sina konstitutionella principer, fastställa de villkor som krävs med hänsyn till dess nationella principer.
3. Varje part ska också, i enlighet med sin nationella lagstiftning, vidta de åtgärder som fordras för att det i dess nationella lagstiftning ska vara straffbelagt att försöka begå något av de brott som anges i denna artikel.

#### **Artikel 5 – Finansiering av utlandsresor för terroristisytten**

1. I detta protokoll avses med ”finansiering av utlandsresor för terroristisytten” att, oavsett tillvägagångssätt och oavsett om detta görs direkt eller indirekt, tillhandahålla eller samla in tillgångar som helt eller delvis gör det möjligt för en person att göra utlandsresor för terroristisytten, enligt definitionen i artikel 4.1 i detta protokoll, med vetskap om att tillgångarna helt eller delvis är avsedda att användas för ett sådant syfte.
2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att finansiering av utlandsresor för terroristisytten, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagd i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen.

## **Artikel 6 – Organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terroristis syften**

1. I detta protokoll avses med ”organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terroristis syften” varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att göra utlandsresor för terroristis syften, enligt definitionen i artikel 4.1 i detta protokoll, med vetskap om att hjälpen ges för terroristis syften.
2. Varje part ska vidta de åtgärder som fordras för att se till att organiserande eller annat underlättande av utlandsresor för terroristis syften, enligt definitionen i punkt 1, är straffbelagt i dess nationella lagstiftning, när gärningen begås rättsstridigt och uppsåtligen.

## **Artikel 7 – Informationsutbyte**

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.2 a i konventionen ska varje part, i enlighet med sin nationella lagstiftning och gällande internationella förpliktelser, vidta de åtgärder som fordras för att öka parternas rättidiga utbyte av relevant information om personer som gör utlandsresor för terroristis syften, enligt definitionen i artikel 4. För detta ändamål ska varje part utse en kontaktpunkt som kan nå dygnet runt, sju dagar i veckan.
2. En part får välja att utse en redan befintlig kontaktpunkt enligt punkt 1.
3. En parts kontaktpunkt ska ha kapacitet att kommunicera med en annan parts kontaktpunkt utan dröjsmål.

## **Artikel 8 – Villkor och garantier**

1. Varje part ska se till att genomförandet av detta protokoll, inklusive införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 2–6, sker med respekt för mänskliga rättigheter, särskilt rätten till fri rörlighet, yttrandefrihet, församlingsfrihet och religionsfrihet, såsom de i för parten tillämpliga delar anges i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, i den internationella kon-



ventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i andra folkrättsliga förpliktelser.

2. Införandet, genomförandet och tillämpningen av kriminaliseringen enligt artiklarna 2–6 i detta protokoll ska vidare ske med beaktande av proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de legitima syften som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, och ska utesluta varje form av godtycke eller diskriminerande eller rasistisk behandling.

### **Artikel 9 – Förhållandet mellan detta protokoll och konventionen**

De ord och uttryck som används i detta protokoll ska tolkas i den mening som avses i konventionen. I förhållandet mellan parterna ska alla bestämmelser i konventionen tillämpas på motsvarande sätt, med undantag av artikel 9.

### **Artikel 10 – Undertecknande och ikraftträdande**

1. Detta protokoll ska stå öppet för undertecknande av de stater som har undertecknat konventionen. Det ska ratificeras, godtas eller godkännas. En signatärstat får inte ratificera, godta eller godkänna detta protokoll såvida den inte tidigare har ratificerat, godtagit eller godkänt konventionen, eller gör detta samtidigt. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.
2. Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då det sjätte ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades, varav minst fyra ska ha deponerats av medlemsstater i Europarådet.
3. För en signatärstat som senare deponerar sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument träder detta protokoll i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då ratifikations-, godtagande-, eller godkännandeinstrumentet deponerades.

### **Artikel 11 – Anslutning till protokollet**

1. Efter det att detta protokoll har trätt i kraft får en stat som har anslutit sig till konventionen också ansluta sig till protokollet, eller göra detta samtidigt.
2. För en stat som ansluter sig till protokollet enligt punkt 1 ovan träder det i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då anslutningsinstrumentet deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

### **Artikel 12 – Territoriell tillämpning**

1. En stat eller Europeiska unionen kan, när den undertecknar eller deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument, ange för vilket eller vilka territorier protokollet ska gälla.
2. En part kan vid en senare tidpunkt, genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utsträcka tillämpningen av protokollet till ett annat territorium som anges i förklaringen. I förhållande till ett sådant territorium träder protokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.
3. En förklaring som avgetts enligt de båda föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som har angetts i förklaringen, återtas genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare. Återtagandet börjar gälla den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

### Artikel 13 – Uppsägning

1. En part får när som helst säga upp detta protokoll genom ett meddelande ställt till Europarådets generalsekreterare.
2. Uppsägningen börjar gälla den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då Europarådets generalsekreterare mottog meddelandet.
3. Uppsägning av konventionen medför automatiskt uppsägning av detta protokoll.

### Artikel 14 – Meddelanden

Europarådets generalsekreterare ska meddela Europarådets medlemsstater, Europeiska unionen, de icke-medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av detta protokoll och de stater som har anslutit sig till det eller har inbjudits att ansluta sig till det om

- a) undertecknanden,
- b) deponering av ratifikations-, antagande-, godkännande- eller avslutningsinstrument,
- c) dag för detta protokolls ikraftträdande enligt artiklarna 10 och 11,
- d) alla andra handlingar, förklaringar, underrättelser eller meddelanden som rör detta protokoll.

Till bevis härpå har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat detta protokoll.

Upprättat i ..., den ... 2015 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som ska deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare ska översända bestyrkta kopior till var och en av Europarådets medlemsstater, Europeiska unionen, de icke-medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av detta protokoll och till de stater som har inbjudits att ansluta sig till det.



## DIREKTIV

## EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2017/541

av den 15 mars 2017

**om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 83.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(1)</sup>i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet <sup>(2)</sup>, och

av följande skäl:

- (1) Unionen bygger på de universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den grundar sig på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen, som är gemensamma för medlemsstaterna.
- (2) Terroristgärningar är en av de allvarigaste kränkningarna av de universella värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt åtnjutandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, som unionen bygger på. De är också en av de grövsta formerna av angrepp på demokratin och rättsstatsprincipen, principer som är gemensamma för medlemsstaterna och på vilka unionen är grundad.
- (3) Rådets rambeslut 2002/475/RIF <sup>(3)</sup> är hörnstenen i medlemsstaternas straffrättsliga insatser för att bekämpa terrorism. En rättslig ram som är gemensam för alla medlemsstater, och i synnerhet harmoniserade rekvisit för terroristbrott, tjänar som ett riktmärke för informationsutbyte och samarbete mellan de behöriga nationella myndigheterna inom ramen för rådets rambeslut 2006/960/RIF <sup>(4)</sup>, rådets beslut 2008/615/RIF <sup>(5)</sup> och 2005/671/RIF <sup>(6)</sup>, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 <sup>(7)</sup> samt rådets rambeslut 2002/584/RIF <sup>(8)</sup> och 2002/465/RIF <sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT C 177, 18.5.2016, s. 51.

<sup>(2)</sup> Europaparlamentets ståndpunkt av den 16 februari 2017 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 7 mars 2017.

<sup>(3)</sup> Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3).

<sup>(4)</sup> Rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater (EUT L 386, 29.12.2006, s. 89).

<sup>(5)</sup> Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsoverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsoverskridande brottslighet (EUT L 210, 6.8.2008, s. 1).

<sup>(6)</sup> Rådets beslut 2005/671/RIF av den 20 september 2005 om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott (EUT L 253, 29.9.2005, s. 22).

<sup>(7)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EUT L 180, 29.6.2013, s. 1).

<sup>(8)</sup> Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1).

<sup>(9)</sup> Rådets rambeslut 2002/465/RIF av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper (EGT L 162, 20.6.2002, s. 1).

- (4) Terroristhotet har vuxit och utvecklats snabbt under de senaste åren. Personer som kallas *utländska terroriststridande* reser utomlands för terrorismsyften. Återvändande utländska terroriststridande utgör ett förhöjt säkerhetshot för alla medlemsstater. Utländska terroriststridande har på senare tid kopplats till attacker och planer i flera medlemsstater. Dessutom står unionen och dess medlemsstater inför ökande hot från personer som inspireras av eller får instruktioner från terroristgrupper utomlands men som stannar kvar i Europa.
- (5) FN:s säkerhetsråd uttryckte i sin resolution 2178 (2014) oro över det allt större hotet från utländska terroriststridande och krävde att FN:s samtliga medlemsstater skulle säkerställa att brott med anknytning till denna företeelse är straffbara i nationell rätt. Europarådet antog 2015 i detta sammanhang tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.
- (6) Med beaktande av hur hotet från terrorism mot unionen och medlemsstaterna utvecklas och av unionens och medlemsstaternas rättsliga skyldigheter enligt internationell rätt, bör rekvisiten för terroristbrott, för brott med anknytning till en terroristgrupp och för brott med anknytning till terroristverksamhet tillnärmast ytterligare i samtliga medlemsstater, så att de på ett mer heltäckande sätt omfattar handlingar med anknytning till i synnerhet utländska terroriststridande och finansiering av terrorism. Dessa typer av handlingar bör vara straffbara även när de begås via internet, inbegripet sociala medier.
- (7) Terrorismens gränsöverskridande karaktär kräver dessutom ett kraftfullt och samordnat bemötande och samarbete såväl inom och mellan medlemsstaterna som med och mellan behöriga unionsbyråer och unionsorgan för att motverka terrorism, däribland Eurojust och Europol. För detta ändamål bör man på ett effektivt sätt utnyttja de verktyg och resurser för samarbete som finns tillgängliga, till exempel gemensamma utredningsgrupper och samordningsmöten anordnade av Eurojust. Att terrorismen är världsomspännande till sin natur gör att det är nödvändigt med internationella motåtgärder, vilket kräver att unionen och dess medlemsstater fördjupar samarbetet med relevanta tredjeländer. Ett kraftfullt och samordnat bemötande och samarbete är också nödvändigt med tanke på säkrande och inhämtande av digitala bevis.
- (8) I detta direktiv förtecknas uttömmande ett antal allvarliga brott, till exempel angrepp mot en persons liv, som uppsätliga gärningar som kan betraktas som terroristbrott när och i den mån de begås i ett specifikt terrorismsyfte, nämligen att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, att otillbörigen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. Hot om att begå en sådan uppsätlig gärning bör också anses vara ett terroristbrott om det på grundval av objektiva omständigheter fastställs att hotet framfördes i ett sådant terrorismsyfte. Gärningar som syftar till att exempelvis tvinga ett offentligt organ att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, dock utan att ingå i den uttömmande förteckningen över allvarliga brott, anses däremot inte vara terroristbrott i enlighet med detta direktiv.
- (9) Brotten med anknytning till terroristverksamhet är av mycket allvarlig art, eftersom de har potential att leda till att terroristbrott begås och möjliggöra för terrorister och terroristgrupper att bibehålla och ytterligare utveckla sin brottsliga verksamhet, vilket gör det berättigat att kriminalisera sådana handlingar.
- (10) Brottet offentlig uppmaning till terroristbrott omfattar bland annat att förhårliga och rättfärdiga terrorism eller att på eller utanför internet sprida meddelanden eller bilder, inbegripet sådana som anknuter till offer för terrorism som ett sätt att samla stöd för terroristers sak eller injaga allvarlig fruktan hos befolkningen. Dessa handlingar bör vara straffbara om de medför fara för att terroristgärningar begås. I varje konkret fall bör, vid bedömningen av huruvida de medför sådan fara, de specifika omständigheterna beaktas, till exempel vem som framför meddelandet till vem och det sammanhang i vilket gärningen begås. Hur betydande och trolig faran är bör också beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen om offentlig uppmaning i enlighet med nationell rätt.
- (11) Kriminalisering av mottagande av utbildning för terrorismsyften kompletterar det befintliga brottet tillhandahållande av utbildning och är särskilt utformad för att bemöta hoten från personer som aktivt förbereder sig för att begå terroristbrott, inbegripet de som i slutändan agerar ensamma. Mottagande av utbildning för terrorismsyften innefattar inhämtande av kunskaper, dokumentation eller praktiska färdigheter. Självstudier, inbegripet med hjälp av internet eller genom att konsultera annat utbildningsmaterial, bör också anses utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften om de är följden av aktiva handlingar och bedrivs med uppsåt att begå ett terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås. Mot bakgrund av alla de specifika omständigheterna kan man sluta sig till detta

uppsåt av till exempel vilken typ av material det rör sig om och hur ofta det konsulterats. Detta innebär att nedläggning av en handledning i sprängämnestillverkning i syfte att begå ett terroristbrott skulle kunna anses utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften. Att enbart besöka webbplatser eller samla material för legitima ändamål, till exempel akademiska ändamål eller forskningsändamål, anses däremot inte utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften enligt detta direktiv.

- (12) Med hänsyn till hotets allvar och behovet av att i synnerhet hejda strömmen av utländska terroriststridande är det nödvändigt att kriminalisera utresor för terrorismsyften, vilket inte endast omfattar att begå terroristbrott och att tillhandahålla eller motta utbildning utan även att delta i en terroristgrupps verksamhet. Det är inte absolut nödvändigt att kriminalisera resandet som sådant. Vidare utgör resor till unionens territorium för terrorismsyften ett allt större säkerhetshot. Medlemsstaterna får också besluta att bemöta terroristhot som härrör från resor för terrorismsyften till den berörda medlemsstaten genom att kriminalisera förberedande gärningar, som kan innefatta planering eller stämpling, i syfte att begå eller bidra till ett terroristbrott. Varje handling som underlättar sådana resor bör också kriminaliseras.
- (13) Olaglig handel med skjutvapen, olja, narkotika, cigaretter, förfalskade varor och kulturföremål har, liksom människohandel, beskyddarverksamhet och utpressning, blivit lukrativa sätt för terroristgrupper att skaffa finansiering. I detta sammanhang utgör de allmer omfattande kopplingarna mellan organiserad brottslighet och terroristgrupper ett allt större säkerhetshot mot unionen och de bör därför tas i beaktande av de myndigheter i medlemsstaterna som deltar i straffrättsliga förfaranden.
- (14) I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849<sup>(1)</sup> fastställs gemensamma bestämmelser om förhindrande av att unionens finansiella system används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utöver denna förebyggande ansats bör finansiering av terrorism vara straffbart i medlemsstaterna. Kriminaliseringen bör inte omfatta enbart finansiering av terroristgärningar utan även finansiering av en terroristgrupp samt andra brott med anknytning till terroristverksamhet, såsom rekrytering och utbildning eller resande för terrorismsyften, i syfte att upplösa de stödstrukturer som gör det lättare att begå terroristbrott.
- (15) Tillhandahållande av materiellt stöd till terrorism genom personer som utför eller agerar som mellanhänder vid tillhandahållande av eller rörlighet för tjänster, tillgångar och varor, inbegripet handelstransaktioner som medför införsel till eller utförsel från unionen, såsom försäljning, förvärv eller utbyte av ett kulturföremål av arkeologiskt, konstnärligt, historiskt eller vetenskapligt intresse som på olaglig väg har bortförts från ett område som kontrollerades av en terroristgrupp vid tidpunkten för bortförandet, bör vara straffbart i medlemsstaterna som medhjälp till terrorism eller som finansiering av terrorism om det sker i vetskap om att dessa transaktioner eller vinningen av dem är avsedda att helt eller delvis användas för terrorismsyften eller kommer att gagna terroristgrupper. Ytterligare åtgärder kan vara nödvändiga för att verkingsfullt bekämpa den olagliga handeln med kulturföremål som en inkomstkälla för terroristgrupper.
- (16) Försök till resor för terrorismsyften, försök till tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften och försök till rekrytering för terrorismsyften bör vara straffbart.
- (17) Vad gäller de brott som föreskrivs i detta direktiv måste uppsåt föreligga i förhållande till alla brottsrekvisit. Bedömningen av om en handling eller underlåtenhet varit uppsåtlig får göras mot bakgrund av objektiva faktiska omständigheter.
- (18) Det bör föreskrivas påföljder respektive sanktioner för fysiska och juridiska personer som är ansvariga för sådana brott, vilka återspeglar allvaret i brotten i fråga.
- (19) I de fall där rekrytering och utbildning för terrorismsyften riktas mot ett barn bör medlemsstaterna säkerställa att domare har möjlighet att beakta denna omständighet när de bestämmer påföljden för gärningsmännen, även om det inte finns någon skyldighet för domare att utdöma en strängare påföljd. Det är fortfarande upp till domaren att bedöma denna omständighet tillsammans med övriga omständigheter i det enskilda fallet.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

- (20) Regler om behörighet bör fastställas för att säkerställa att brott som anges i detta direktiv kan bli föremål för en effektiv lagföring. Det förefaller i synnerhet lämpligt att fastställa behörighet i fråga om de brott som begåtts av personer som tillhandahåller utbildning för terrorismsyften, oavsett deras nationalitet, på grund av de möjliga verkningarna av sådana handlingar på unionens territorium och på grund av det nära materiella sambandet mellan brotten tillhandahållande och mottagande av utbildning för terrorismsyften.
- (21) För att säkerställa framgång vid utredningar och lagföring av terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet bör de som har ansvaret för att utreda eller lagföra sådana brott ha möjlighet att använda effektiva utredningsverktyg, såsom dem som används vid bekämpning av organiserad brottslighet eller andra allvarliga brott. Användningen av sådana verktyg, i enlighet med nationell rätt, bör vara riktad och ske med beaktande av proportionalitetsprincipen och arten och allvaret hos de brott som utreds och med iakttagande av rätten till skydd av personuppgifter. Sådana verktyg bör om så är lämpligt omfatta till exempel husrannsakan, avlyssning av kommunikation, dold övervakning inklusive elektronisk övervakning, ljudinspelningar i privata eller offentliga fordon och på privata eller offentliga platser, bildupptagningar av personer i privata eller offentliga fordon eller på privata eller offentliga platser och ekonomiska utredningar.
- (22) Ett verkningfullt sätt att bekämpa terrorism på internet är att vid källan avlägsna internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott. Medlemsstaterna bör anstränga sig på alla sätt för att samarbeta med tredjeländer i syfte att försöka se till att internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott avlägsnas från serverar som befinner sig på de ländernas territorium. I de fall där det inte är genomförbart att avlägsna sådant innehåll vid källan kan dock mekanismer införas för att blockera åtkomsten från unionens territorium till sådant innehåll. De åtgärder som medlemsstaterna vidtar i enlighet med detta direktiv för att avlägsna internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott eller, i de fall där detta inte är genomförbart, för att blockera åtkomsten till sådant innehåll, kan grunda sig på offentliga åtgärder, till exempel lagstiftningsåtgärder, andra åtgärder än lagstiftningsåtgärder eller rättsliga åtgärder. I det sammanhanget påverkar inte detta direktiv vare sig frivilliga åtgärder som internetbranschen vidtar för att förhindra att dess tjänster missbrukas eller medlemsstaternas stöd till sådana åtgärder, till exempel upptäckt eller rapportering av terroristinnehåll. Oavsett vilken grund för åtgärderna eller metod som väljs bör medlemsstaterna säkerställa att den ger en adekvat nivå vad gäller rätts-säkerhet och förutsebarhet för användare och tjänsteleverantörer och möjlighet till rättslig prövning i enlighet med nationell rätt. Alla sådana åtgärder måste ta hänsyn till slutanvändarnas rättigheter och vara förenliga med befintliga lagstadgade förfaranden och rättsliga förfaranden och med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*).
- (23) Avlägsnande av internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott eller, där det inte är genomförbart, blockering av åtkomsten till sådant innehåll, i enlighet med detta direktiv, bör inte påverka tillämpningen av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG<sup>(1)</sup>. I synnerhet bör inte tjänsteleverantörer åläggas någon allmän skyldighet vare sig att övervaka den information de överför eller lagrar eller att aktivt söka efter fakta eller omständigheter som tyder på olaglig verksamhet. Inte heller bör värdtjänsteleverantörer hållas ansvariga såvida de inte har faktisk kännedom om olaglig verksamhet eller information eller är medvetna om de fakta eller omständigheter som gör förekomsten av den olagliga verksamheten eller den olagliga informationen uppenbar.
- (24) För att verkningfullt kunna bekämpa terrorism är det avgörande med ett effektivt utbyte mellan behöriga myndigheter och unionsbyråer av information som de behöriga myndigheterna anser vara relevant för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrott. Medlemsstaterna bör säkerställa att informationsutbytet sker på ett verkningfullt sätt och i vederbörlig tid, i enlighet med nationell rätt och den befintliga unionsrättsliga ramen, t.ex. beslut 2005/671/RIF, rådets beslut 2007/533/RIF<sup>(2)</sup> och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681<sup>(3)</sup>. När de nationella behöriga myndigheterna överväger huruvida relevant information ska bli föremål för utbyte bör de beakta att terroristbrott utgör ett allvarligt hot.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel") (EGT L 178, 17.7.2000, s. 1).

<sup>(2)</sup> Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 205, 7.8.2007, s. 63).

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 4.5.2016, s. 132).



- (25) För att stärka den befintliga ramen i fråga om informationsutbyte vid bekämpande av terrorism, såsom den fastställdes i beslut 2005/671/RIF, bör medlemsstaterna säkerställa att relevant information som deras behöriga myndigheter samlat in inom ramen för straffrättsliga förfaranden, till exempel brottsbekämpande myndigheter, åklagare eller undersökningsdomare, görs tillgänglig för de motsvarande behöriga myndigheter i en annan medlemsstat för vilka de anser att denna information skulle kunna vara relevant. Sådan relevant information bör åtminstone, beroende på vad som är lämpligt, innefatta den information som överförs till Europol eller Eurojust i enlighet med beslut 2005/671/RIF. Detta gäller om inte annat följer av unionsbestämmelserna om dataskydd i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680<sup>(1)</sup> och påverkar inte tillämpningen av unionsbestämmelser om samarbete mellan behöriga nationella myndigheter inom ramen för straffrättsliga förfaranden, såsom bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU<sup>(2)</sup> eller rambeslut 2006/960/RIF.
- (26) Relevant information som behöriga myndigheter i medlemsstaterna samlat in inom ramen för straffrättsliga förfaranden med anknytning till terroristbrott bör bli föremål för utbyte. Med termen *straffrättsliga förfaranden* avses alla stadier av förfarandena, från det att en person blir misstänkt eller tilltalad för att ha begått ett brott fram till dess att det slutliga avgörandet av om personen har begått det berörda brottet har vunnit laga kraft.
- (27) Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för skydd, stöd och hjälp som svarar mot de specifika behoven hos offer för terrorism, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU<sup>(3)</sup> och ytterligare preciseringar i det här direktivet. Ett offer för terrorism är ett offer enligt definitionen i artikel 2 i direktiv 2012/29/EU, nämligen en fysisk person som lidit skada, inbegripet fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust, i den mån skadan respektive förlusten var en direkt följd av ett terroristbrott, eller en familjemedlem till en person vars död var en direkt följd av ett terroristbrott och som har lidit skada av den personens död. Familjemedlemmar till överlevande offer för terrorism i enlighet med definitionen i den artikeln har tillgång till stödjtjänster för brottsoffer och skyddsåtgärder i enlighet med det direktivet.
- (28) Hjälp med offers ersättningsanspråk påverkar inte, utan kompletterar, den hjälp som offer för terrorism får från biståndsmyndigheter i enlighet med rådets direktiv 2004/80/EG<sup>(4)</sup>. Detta påverkar inte tillämpningen av de nationella bestämmelserna om juridiskt ombud för ändamålet att begära ersättning, t.ex. genom rättshjälpsordningar och eventuella andra tillämpliga nationella bestämmelser om ersättning.
- (29) Medlemsstaterna bör säkerställa att det inom den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer tillhandahålls ett heltäckande bemötande av de specifika behoven hos offer för terrorism omedelbart efter en terroristattacker och så länge det är nödvändigt. För detta ändamål kan medlemsstaterna inrätta en samlad och uppdaterad webbplats med all relevant information och ett krisstödscentrum för offer och deras familjemedlemmar vilket erbjuder akut psykologisk hjälp och emotionellt stöd. Medlemsstatsinitiativ i detta avseende bör ges stöd genom att man till fullo utnyttjar de tillgängliga gemensamma stödmekanismerna och stödresurserna på unionsnivå. Stöd-tjänsterna bör beakta att specifika behov hos offer för terrorism kan utvecklas med tiden. Med tanke på detta bör medlemsstaterna säkerställa att stödjtjänsterna i första hand omfattar åtminstone de emotionella och psykologiska behoven hos de mest utsatta offren för terrorism och ger information till alla offer för terrorism om tillgången till ytterligare emotionellt och psykologiskt stöd, inbegripet traumastöd och traumarådgivning.
- (30) Medlemsstaterna bör säkerställa att alla offer för terrorism har tillgång till information om offers rättigheter, tillgängliga stödjtjänster och system för ersättning i den medlemsstat där terroristbrottet begicks. De berörda medlemsstaterna bör vidta lämpliga åtgärder för att underlätta samarbete sinsemellan i syfte att säkerställa att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks har faktisk tillgång till sådan information. Medlemsstaterna bör vidare säkerställa att offer för terrorism har tillgång till stödjtjänster på längre sikt i den medlemsstat där de är bosatta, även om terroristbrottet ägde rum i en annan medlemsstat.

(1) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 4.5.2016, s. 89).

(2) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EUT L 130, 1.5.2014, s. 1).

(3) Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57).

(4) Rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (EUT L 261, 6.8.2004, s. 15).

- (31) Att förebygga radikaliserings och rekrytering till terrorism, inbegripet radikaliserings på internet, kräver ett långsiktigt, proaktivt och övergripande arbetssätt, vilket återspeglas i EU:s reviderade strategi för att bekämpa radikaliserings och rekrytering till terrorism från 2014 och i slutsatserna från 2015 från Europeiska unionens råd och medlemsstaterna, församlade i rådet, om förstärkning av de straffrättsliga åtgärderna mot radikaliserings som leder till terrorism och våldsam extremism. Ett sådant arbetssätt bör förena åtgärder på det straffrättsliga området med politik inom områdena utbildning, social inkludering och integration, liksom med tillhandahållande av verkningfulla program för avradikaliserings, avståndstagande och utträde eller återanpassning, inbegripet i ett fängelse- och frivårdssammanhang. Medlemsstaterna bör dela med sig av god praxis i fråga om verkningfulla åtgärder och projekt inom detta område, i synnerhet vad gäller utländska terroriststridande och återvändare, där så är lämpligt i samarbete med kommissionen och relevanta unionsbyråer och unionsorgan.
- (32) Medlemsstaterna bör fortsätta sina ansträngningar för att förebygga och motverka radikaliserings som leder till terrorism genom samordning, genom att utbyta information om och erfarenheter av nationella strategier för förebyggande och genom att genomföra eller, i förekommande fall, uppdatera nationella strategier för förebyggande med beaktande av sina egna behov, mål och förmågor med utgångspunkt i sina egna erfarenheter. Kommissionen bör där så är lämpligt ge stöd till nationella, regionala och lokala myndigheter när det gäller att utveckla strategier för förebyggande.
- (33) Medlemsstaterna bör, beroende på relevanta behov och särskilda omständigheter i den enskilda medlemsstaten, ge stöd till yrkesverksamma, däribland parter i det civila samhället som sannolikt kommer i kontakt med personer som är mottagliga för radikaliserings. Sådana stödåtgärder kan i synnerhet innefatta utbildnings- och informationsåtgärder med syftet att göra det möjligt för dem att känna igen och hantera tecken på radikaliserings. Dessa åtgärder bör, där så är lämpligt, vidtas i samarbete med privata företag, berörda organisationer i det civila samhället, lokalsamhällen och andra berörda parter.
- (34) Eftersom målen för detta direktiv inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva utan snarare, på grund av behovet av unionsomfattande harmoniserade bestämmelser, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (35) Detta direktiv respekterar de principer som erkänns i artikel 2 i EU-fördraget och grundläggande rättigheter och friheter, och iaktar de principer som erkänns särskilt i stadgan, inbegripet de som anges i avdelningarna II, III, V och VI, som omfattar bland annat rätt till frihet och säkerhet, yttrandefrihet och informationsfrihet, föreningsfrihet och tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, det allmänna förbudet mot diskriminering, särskilt på grund av ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, rätt till respekt för privatlivet och familjelivet och rätt till skydd av personuppgifter, legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen i fråga om brott och påföljder, som också omfattar kravet på precision, klarhet och förutsebarhet inom straffrätten, oskuldspresumtionen samt fri rörlighet såsom den föreskrivs i artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG<sup>(1)</sup>. Det här direktivet måste genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer samt med beaktande av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och av andra skyldigheter på området för mänskliga rättigheter enligt internationell rätt.
- (36) Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas skyldigheter enligt unionsrätten med avseende på de processuella rättigheter som tillkommer misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden.
- (37) 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.
- (38) Humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt, omfattas inte av detta direktiv, mot bakgrund av rättspraxis från Europeiska unionens domstol.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

- (39) Genomförandet av straffrättsliga åtgärder som antagits enligt detta direktiv bör stå i proportion till brottets art och omständigheter, med respekt för de legitima mål som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, och bör utesluta varje form av godtycke, rasism eller diskriminering.
- (40) Inget i detta direktiv bör tolkas som att avsikten är att inskränka eller begränsa spridning av information i vetenskapligt eller akademiskt syfte eller för rapporteringsändamål. Rätten att uttrycka radikala, polemiska eller kontroversiella ståndpunkter i den offentliga debatten om känsliga politiska frågor faller utanför detta direktivs tillämpningsområde och i synnerhet utanför rekvisiten för offentlig uppmaning till terroristbrott.
- (41) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Förenade kungariket och Irland.
- (42) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (43) Detta direktiv bör därför ersätta rambeslut 2002/475/RIF med avseende på de medlemsstater som är bundna av detta direktiv och ändra beslut 2005/671/RIF.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

#### AVDELNING I

##### SYFTE OCH DEFINITIONER

###### Artikel 1

###### Syfte

Detta direktiv fastställer minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet samt åtgärder för skydd av, och stöd och hjälp till, offer för terrorism.

###### Artikel 2

###### Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

- medel*: tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, oberoende av hur de anskaffats, samt juridiska dokument och instrument av alla slag, även i elektronisk eller digital form, som styrker äganderätten till eller rättigheter knutna till sådana tillgångar, inbegripet men inte begränsat till bankkrediter, resecheckar, bankcheckar, betalningsordrar, andelar, värdepapper, obligationer, växlar och rembursar.
- juridisk person*: varje enhet som är en juridisk person enligt tillämplig rätt, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter och offentliga internationella organisationer.
- terroristgrupp*: 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.

## AVDELNING II

**TERRORISTBROTT OCH BROTT MED ANKNYTNING TILL EN TERRORISTGRUPP**

## Artikel 3

**Terroristbrott**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar, vilka till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, definieras som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell rätt när de begås i något av de syften som anges i punkt 2:

- a) Angrepp mot en persons liv som kan leda till döden.
- b) Allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet.
- c) Människorov eller tagande av gisslan.
- d) Förorsakande av omfattande förstörelse av en statlig eller annan offentlig anläggning, ett transportsystem, infrastruktur, inbegripet informationssystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som sannolikt utsätter människoliv för fara eller förorsakar betydande ekonomiska förluster.
- e) Kapning av luftfartyg, fartyg eller andra allmänna transportmedel eller godstransportmedel.
- f) Tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av sprängämnen eller vapen, inbegripet kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen, samt forskning om och utveckling av kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen.
- g) Utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner som utsätter människoliv för fara.
- h) Störande eller avbrytande av försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, som utsätter människoliv för fara.
- i) Olaglig systemstörning enligt vad som avses i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU <sup>(1)</sup>, i fall där artikel 9.3 eller 9.4 b eller c i det direktivet är tillämplig, och olaglig datastörning enligt vad som avses i artikel 5 i samma direktiv, i fall där artikel 9.4 c i det direktivet är tillämplig.
- j) Hot om att begå någon av de gärningar som anges i leden a–i.

2. De syften som avses i punkt 1 är följande:

- a) Injaga allvarlig fruktan hos en befolkning.
- b) Otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling.
- c) Allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

## Artikel 4

**Brott med anknytning till en terroristgrupp**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande gärningar, om de begås uppsåtligt, 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.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU av den 12 augusti 2013 om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF (EUT L 218, 14.8.2013, s. 8).

## AVDELNING III

**BROTT MED ANKNYTNING TILL TERRORISTVERKSAMHET***Artikel 5***Offentlig uppmaning till terroristbrott**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att spridande, eller tillgängliggörande för allmänheten på annat sätt, oavsett metod, såväl på som utanför internet, av ett meddelande i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen, om detta handlande, direkt eller indirekt, till exempel genom förhållande av terroristgärningar, förespråkar utförandet av terroristbrott och därigenom medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.

*Artikel 6***Rekrytering för terrorismsyften**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att värvning av en annan person, för att personen ska begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller 4 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

*Artikel 7***Tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillhandahållande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

*Artikel 8***Mottagande av utbildning för terrorismsyften**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att mottagande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

*Artikel 9***Resor för terrorismsyften**

1. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att resor till ett annat land än till den medlemsstaten, i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupps brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

2. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att någon av följande handlingar utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen:

- a) Resor till den medlemsstaten i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupps brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, eller
- b) förberedande gärningar som vidtas av en person som reser in i den medlemsstaten med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås.

*Artikel 10***Organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att resa för terrorismsyften enligt artikel 9.1 och 9.2 a, med vetskap om att hjälpen som ges har ett sådant syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

*Artikel 11***Finansiering av terrorism**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett metod, direkt eller indirekt, med avsikten att de ska användas, eller med vetskap om att de helt eller delvis ska användas, för att begå något av de brott som avses i artiklarna 3–10 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

2. Om finansiering av terrorism enligt punkt 1 i denna artikel avser något av de brott som anges i artiklarna 3, 4 och 9 ska det inte vara nödvändigt att medlen faktiskt, helt eller delvis, används för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås, och det ska inte heller krävas att gärningsmannen känner till för vilket eller vilka specifika brott som medlen ska användas.

*Artikel 12***Andra brott med anknytning till terroristverksamhet**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:

- a) Grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.
- b) Utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.
- c) Upprättande eller användning av falska administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 3.1 a–i, 4 b och 9.

## AVDELNING IV

**ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM TERRORISTBROTT, BROTT MED ANKNYTNING TILL EN TERRORISTGRUPP OCH BROTT MED ANKNYTNING TILL TERRORISTVERKSAMHET***Artikel 13***Anknytning till terroristbrott**

För att en gärning som avses i artikel 4 eller i avdelning III ska vara straffbar ska det inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts och det ska inte heller vara nödvändigt, vad gäller de brott som avses i artiklarna 5–10 och 12, att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i detta direktiv.

*Artikel 14***Medhjälp, anstiftan och försök**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att medhjälp till något av de brott som avses i artiklarna 3–8, 11 och 12 är straffbart.
2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att anstiftan till något av de brott som avses i artiklarna 3–12 är straffbart.
3. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att försök att begå något av de brott som avses i artiklarna 3, 6, 7, 9.1, 9.2 a, 11 och 12, med undantag för innehav enligt artikel 3.1 f och det brott som avses i artikel 3.1 j, är straffbart.

*Artikel 15***Påföljder för fysiska personer**

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.

*Artikel 16***Förmildrande omständigheter**

Medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de påföljder som anges i artikel 15 kan lindras om gärningsmannen

- a) tar avstånd från terroristverksamhet, och
- b) förser de administrativa eller rättsliga myndigheterna med information som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att
  - i) förhindra eller mildra effekterna av brottet,
  - ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen,
  - iii) finna bevis, eller
  - iv) förhindra ytterligare brott enligt artiklarna 3–12 och 14.

*Artikel 17***Juridiska personers ansvar**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 om de begås till deras förmån av en person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på något av följande:
  - a) Behörighet att företräda den juridiska personen.
  - b) Befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar.
  - c) Befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.
2. Medlemsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga om brister i övervakning eller kontroll som ska utföras av en person som avses i punkt 1 i denna artikel har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14.
3. Juridiska personers ansvar enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel ska inte utesluta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till något av de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14.

*Artikel 18***Sanktioner för juridiska personer**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som hålls ansvarig enligt artikel 17 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, vilka ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och kan innefatta andra sanktioner, såsom

- a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten, och
- e) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

*Artikel 19***Behörighet och lagföring**

1. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 i följande fall:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium.
- b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för medlemsstatens flagg eller ett luftfartyg registrerat i medlemsstaten.
- c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i medlemsstaten.
- d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.
- e) Brottet har begåtts mot den berörda medlemsstatens institutioner eller befolkning eller mot en eller ett av unionens institutioner, organ eller byråer med säte i medlemsstaten.

Varje medlemsstat kan utvidga sin behörighet om brottet har begåtts inom en annan medlemsstats territorium.

2. Varje medlemsstat kan utvidga sin behörighet beträffande tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften enligt artikel 7, om gärningsmannen tillhandahåller utbildning till personer som är medborgare eller bosatta i medlemsstaten och punkt 1 i den här artikeln inte är tillämplig. Medlemsstaten ska informera kommissionen om detta.

3. När ett brott omfattas av fler än en medlemsstats behörighet och vilken som helst av dessa medlemsstater har möjlighet att lagföra på grundval av samma faktiska omständigheter, ska de berörda medlemsstaterna samarbeta för att besluta vilken av dem som ska lagföra gärningsmännen för att om möjligt centralisera förfarandena till en enda medlemsstat. I detta syfte kan medlemsstaterna anlita Eurojust för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet.

Hänsyn ska tas till följande faktorer:

- a) Medlemsstaten ska vara den på vars territorium brottet begicks.
- b) Medlemsstaten ska vara den i vilken gärningsmannen är medborgare eller bosatt.
- c) Medlemsstaten ska vara det land som offren kommer ifrån.
- d) Medlemsstaten ska vara den på vars territorium gärningsmannen påträffades.



4. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 i de fall den vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till ett tredjeland.
5. Varje medlemsstat ska säkerställa att dess behörighet omfattar fall där något av de brott som avses i artiklarna 4 och 14 helt eller delvis har begåtts inom dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad eller utövar sin brottsliga verksamhet.
6. Denna artikel ska inte utesluta utövande av den behörighet i straffrättsliga frågor som fastställs av en medlemsstat i enlighet med dess nationella rätt.

#### Artikel 20

##### Utredningsverktyg och förverkande

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att effektiva utredningsverktyg, som de som används när det gäller organiserad brottslighet eller andra grova brott, är tillgängliga för de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 3–12.
2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att deras behöriga myndigheter i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU<sup>(1)</sup> fryser eller förverkar, beroende på vad som är lämpligt, vinning som härrör från något av de brott som avses i det här direktivet och hjälpmedel som använts eller varit avsedda att användas för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås.

#### Artikel 21

##### Åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att internetinnehåll som finns på servrar på deras territorium och som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott enligt artikel 5 utan dröjsmål avlägsnas. De ska också sträva efter att sådant innehåll på servrar utanför deras territorium avlägsnas.
2. När det inte är genomförbart att avlägsna det innehåll som avses i punkt 1 vid källan kan medlemsstaterna vidta åtgärder för att blockera åtkomsten till sådant innehåll för internetanvändarna inom sitt territorium.
3. Åtgärder för avlägsnande och blockering måste inrättas i enlighet med transparenta förfaranden och tillhandahålla adekvata skyddsmekanismer, särskilt för att säkerställa att åtgärderna begränsas till vad som är nödvändigt och proportionellt och att användarna informeras om orsaken till åtgärderna. Skyddsmekanismer i samband med avlägsnande eller blockering ska också inbegripa möjlighet till rättslig prövning.

#### Artikel 22

##### Ändringar i beslut 2005/671/RIF

Beslut 2005/671/RIF ska ändras på följande sätt:

1. I artikel 1 ska led a ersättas med följande:

"a) terroristbrott: de brott som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 (\*)

(\*) 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 (EUT L 88, 31.3.2017 s. 6)."

2. Artikel 2 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 6 ska ersättas med följande:

"6. Varje medlemsstat ska vidta åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att relevant information som samlats in av dess behöriga myndigheter inom ramen för ett straffrättsligt förfarande med anknytning till terroristbrott så snart som möjligt görs tillgänglig för de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat, antingen på

(<sup>1</sup>) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (EUT L 127, 29.4.2014, s. 39).

begäran eller spontant, och i enlighet med nationell rätt och relevanta internationella rättsliga instrument, när informationen skulle kunna användas för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott enligt direktiv (EU) 2017/541 i den medlemsstaten."

b) Följande punkter ska läggas till:

"7. Punkt 6 är inte tillämplig när informationsutbytet skulle äventyra pågående utredningar eller enskilda personers säkerhet eller strida mot väsentliga säkerhetsintressen i den berörda medlemsstaten.

8. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behöriga myndigheter, när de erhåller den information som avses i punkt 6, i vederbörlig tid vidtar åtgärder i enlighet med nationell rätt, beroende på vad som är lämpligt."

#### Artikel 23

##### Grundläggande fri- och rättigheter

1. Detta direktiv ska inte medföra någon ändring i fråga om de skyldigheter att respektera grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper som stadgas i artikel 6 i EU-fördraget.
2. Medlemsstaterna får fastställa villkor som är nödvändiga till följd av, och är förenliga med, grundläggande principer som rör pressfrihet och andra mediers frihet och som reglerar pressens eller andra mediers rättigheter och ansvar samt processrättsliga skyddsregler för dem, när dessa villkor hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

#### AVDELNING V

##### BESTÄMMELSER OM SKYDD AV, STÖD TILL OCH RÄTTIGHETER FÖR OFFER FÖR TERRORISM

#### Artikel 24

##### Hjälp och stöd till offer för terrorism

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att utredningar av eller lagföring för brott som omfattas av detta direktiv inte är beroende av att ett offer för terrorism eller en annan person som utsatts för brottet gör en anmälan eller en angivelse, åtminstone inte om gärningarna begåtts på medlemsstatens territorium.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism finns inrättade i enlighet med direktiv 2012/29/EU och att dessa finns att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Sådana stödtjänster ska tillhandahållas utöver eller som en integrerad del av allmänna stödtjänster för brottsoffer, vilka kan ta i anspråk redan befintliga enheter som tillhandahåller specialiserat stöd.
3. Stödtjänsterna ska kunna tillhandahålla hjälp och stöd till offer för terrorism i enlighet med deras specifika behov. Tjänsterna ska vara konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism. De ska särskilt omfatta följande:
  - a) Emotionellt och psykologiskt stöd, såsom traumastöd och traumarådgivning.
  - b) Rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor; detta inbegriper att underlätta utövandet av den rätt till information som offer för terrorism har enligt artikel 26.
  - c) Hjälp med anspråk på ersättning som enligt den berörda medlemsstatens nationella rätt finns att tillgå för offer för terrorism.
4. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för medlemsstaternas nationella infrastrukturer för insatser vid nödsituationer. Sådana mekanismer eller protokoll ska inbegripa samordning mellan relevanta myndigheter, byråer och organ för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer.

5. Medlemsstaterna ska säkerställa att adekvat medicinsk behandling tillhandahålls offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Medlemsstaterna ska bibehålla rätten att organisera tillhandahållandet av medicinsk behandling till offer för terrorism i enlighet med sina respektive nationella hälso- och sjukvårdssystem.
6. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med artikel 13 i direktiv 2012/29/EU när de är parter i straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsens allvar och omständigheterna kring brottet vederbörligen återspeglas i de villkor och processuella regler enligt vilka offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med nationell rätt.
7. Detta direktiv ska tillämpas utöver, och utan att det påverkar, de åtgärder som föreskrivs i direktiv 2012/29/EU.

#### Artikel 25

##### Skydd av offer för terrorism

Medlemsstaterna ska säkerställa att åtgärder finns tillgängliga för att skydda offer för terrorism och deras familjemedlemmar i enlighet med direktiv 2012/29/EU. Vid bedömningen av huruvida och i vilken utsträckning de bör få del av skyddsåtgärder under straffrättsliga förfaranden ska särskild uppmärksamhet ägnas åt risken för hot eller vedergällning och åt behovet av att skydda värdigheten och den fysiska integriteten hos offer för terrorism, inbegripet vid förhör och vittnesmål.

#### Artikel 26

##### Rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks har tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i den medlemsstat där terroristbrottet begicks. I detta sammanhang ska berörda medlemsstater vidta lämpliga åtgärder för att underlätta samarbetet mellan sina behöriga myndigheter eller enheter som tillhandahåller specialiserat stöd för att säkerställa att offer för terrorism verkligen ges tillgång till sådan information.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att alla offer för terrorism har tillgång till de hjälp- och stödtjänster som föreskrivs i artikel 24.3 a och b på territoriet i den medlemsstat i vilken de är bosatta, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat.

#### AVDELNING VI

##### SLUTBESTÄMMELSER

#### Artikel 27

##### Ersättande av rambeslut 2002/475/RIF

Rambeslut 2002/475/RIF ersätts med avseende på de medlemsstater som är bundna av detta direktiv, utan att det påverkar dessa medlemsstaters skyldigheter när det gäller tidsfristen för införlivande av det rambeslutet med nationell rätt.

För de medlemsstater som är bundna av detta direktiv ska hänvisningar till rambeslut 2002/475/RIF anses som hänvisningar till detta direktiv.

#### Artikel 28

##### Införlivande

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 8 september 2018. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 29*

**Rapportering**

1. Kommissionen ska senast den 8 mars 2020 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

2. Kommissionen ska senast den 8 september 2021 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av detta direktivs mervärde för bekämpande av terrorism. Rapporten ska också behandla direktivets inverkan på grundläggande fri- och rättigheter, inbegripet på icke-diskriminering, på rättsstatsprincipen och på omfattningen av det skydd och den hjälp som tillhandahålls offer för terrorism. Kommissionen ska beakta den information som medlemsstaterna lämnar enligt beslut 2005/671/RIF och all annan relevant information om sådant utövande av befogenheter enligt lagar om bekämpning av terrorism som har koppling till införlivandet och genomförandet av detta direktiv. På grundval av denna utvärdering ska kommissionen vid behov fatta beslut om lämplig uppföljning.

*Artikel 30*

**Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 31*

**Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Strasbourg den 15 mars 2017.

*På Europaparlamentets vägnar*

A. TAJANI

*Ordförande*

*På rådets vägnar*

I. BORG

*Ordförande*

# Statens offentliga utredningar 2017

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygger – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagsshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Företsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2017

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

### Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

### Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]
- Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]
- Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

## **Kulturdepartementet**

- Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]
- Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]

## **Miljö- och energidepartementet**

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
- Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]
- Vem har ansvaret? [42]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]
- Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

## **Näringsdepartementet**

- För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]
- Detaljplanekravet. [64]
- Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]

## **Socialdepartementet**

- För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
- Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
- Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]
- Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

- Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]
- För dig och för alla. [40]
- På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]
- Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]
- Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]
- God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]
- Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]
- Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

## **Utbildningsdepartementet**

- Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]
  - Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]
  - En nationell strategi för validering [18]
  - Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]
  - Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]
  - Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]
  - EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]
  - Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]
  - Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. [51]
  - Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]
- ## **Utrikesdepartementet**
- Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]
  - Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD. [69]