

Stockholm den 3 oktober 2016

R-2016/1315

Till Justitiedepartementet

Ju2016/04600/L5

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 5 juli 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40).

Det remitterade betänkandet innehåller utredningsförslag till en ny straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation m.m. Ändringar föreslås i bl.a. lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

Vidare innehåller betänkandet förslag till utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel, en utvidgning av straffansvaret för olovlig värvning samt till tillträde till Pekingprotokollet och Pekingkonventionen angående skydd för den civila luftfarten.

Sammanfattning

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslagen till ändringar i finansieringslagen och rekryteringslagen. I konsekvens med detta saknas det anledning att utöka tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet. Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslagen i övrigt.

Bakgrund

Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över förslag från utredningen till ändringar i finansieringslagen och rekryteringslagen,¹ se [bilaga](#). Förslagen syftade till att genomföra Sveriges internationella åtaganden på området.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 22 september 2015 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).

Advokatsamfundet framhöll då att det är viktigt att Sverige fullföljer sina internationella åtaganden. Det gäller inte minst när det gäller att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet såsom internationell terrorism, vilket utgör ett hot mot det demokratiska samhällets grundvalar. Som en följd av den allvarliga brottslighet som terrorism utgör, måste det kunna ställas höga krav på att den bekämpas effektivt och med hjälp av lagar som bygger på de grundläggande rättsliga principerna i en rättsstat.

Advokatsamfundet pekade samtidigt på att lagstiftningen, som syftar till att bekämpa terrorism, framstår som svåröverskådlig och många gånger tveksam sett utifrån ett legalitetsperspektiv, vilket uppenbarligen riskerar att göra den ineffektiv och svårtillämpad. Advokatsamfundet avstyrkte bl.a. visst förslag till ändring i finansieringslagen såvitt avsåg synnerligen omfattande kriminalisering av transaktioner som, normalt sett, kan betraktas som helt naturliga och till och med vällovliga, såsom gåvor mellan anhöriga och bidrag till humanitära projekt.

Advokatsamfundet vidhåller vad som anfördes i remissvaret.

Remissutfallet över det tidigare utredningsförslaget var blandat. Även lagrådet (se prop. 2015/16:78 s.113) framförde kritiska synpunkter. Enligt lagrådet innebar förslagen långtgående kriminaliseringar, där det kunde sättas i fråga om förslagen var förenliga med den försiktighet som bör gälla när kriminalisering används som metod för att hindra överträdelser av olika normer i samhället. Förslagen till straffbestämmelser är kopplade bl.a. till straffansvar för terroristbrott, som i sig innehåller allmänt hållna och oklara brottsrekvisit. Mot bakgrund av att förslagen byggde bl.a. på en resolution från FN:s säkerhetsråd, ansåg Lagrådet dock inte skäl att motsätta sig förslagen som kom att träda i kraft den 1 april 2016.

Behovet av att utvidga det straffbara området

Genom den lagstiftning som genomfördes den 1 april 2016 får det förutsättas att Sveriges internationella åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism uppfyllts till fullo. Utredningen har haft till uppgift att analysera behovet av ytterligare kriminalisering. En enig utredning uttalar att behovet av att utvidga det straffbara området när det gäller gärningar som begås i en väpnad konflikt inom ramen för en terroristorganisation, kan anses vara begränsat. Det finns i dag straffbestämmelser som i mycket stor utsträckning straffbelägger de olika typer av handlingar som inom ramen för uppdraget kan anses utgöra ett deltagande i en väpnad konflikt. Utredningen utvecklar en lång rad argument mot att utvidga kriminaliseringen.

Sammanfattningsvis uttalar utredningen att starka skäl talar *mot* en sådan utvidgning. Några motsvarande skäl som talar *för* en utvidgning framförs egentligen inte. Advokatsamfundet, som instämmer i utredningens invändningar mot en utvidgning, delar uppfattningen att det saknas skäl till ytterligare kriminalisering.

Utredningen har emellertid, närmast som ett diskussionsunderlag, utvecklat en möjlig utformning av ett utvidgat straffansvar. Det finns därför anledning att i det följande ytterligare något fördjupa skälen mot en utvidgning.

En möjlig utformning av ett utvidgat straffansvar

Något redovisat krav på utvidgning från det internationella samfundet finns alltså inte längre, vilket gör att vad som var ett väsentligt argument vid den senaste lagstiftningen på området inte längre föreligger.

De väpnade konflikter utomlands där terroristorganisationer är berörda har delvis ändrat karaktär, vilket påverkar behovet av lagstiftning. De senaste lagändringarna synes i främsta hand ha betingats av att personer i ökad omfattning rest från Sverige till Syrien och Irak för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper såsom *Daesh* (*Islamiska Staten*). Antalet personer som har rest från Sverige till Syrien och Irak har emellertid minskat under den senaste tiden bl.a. till följd av motgångar för *Daesh* i striderna, men kanske också till följd av förebyggande arbete i Sverige.

Av en ny rapport från Europol² framgår att EU:s medlemsstater står inför ett ändrat och ökande hot från jihadistgrupper, främst med anknytning till *Daesh*, men även från andra grupper. Ökat tryck mot *Daesh* i Syrien och Irak kan öka terroristernas aktivitet i EU-länderna. Militanta *Daesh*-anhängare kan väntas flytta till andra fronter eller till sina ursprungsländer. Särskilt utsatta länder är bl.a. Frankrike och Belgien. Terroristceller inom EU består ofta av hemvändare från Syrien och Irak. Terroristgärningar har utförts i *Daeshs* namn av enskilda personer eller grupper av radikaliserade personer som inte alltid, men ibland, styrts från ledarskapet inom *Daesh*. Många terrorister är numera kvinnor som gift sig med stridande. Kvinnorna får i allmänhet vapenutbildning, men deltar f.n. förmodligen inte i striderna vid fronten, men detta kan ändras, vilket kan påverka *Daeshs* operationer inom EU. I rapporten pekas också på risken för konfrontationer i EU-länder mellan kurdiska *PKK*-anhängare och sympatisörer med turkisk nationalism och *Daesh*. Sådana trender kan motivera en helhetssyn där flera terroristorganisationer inkluderas och minska behovet av ytterligare lagstiftning som tar sikte på verksamhet utomlands.

En annan aspekt på behovet av lagstiftning är följande. Som utredningen framhåller hänger de svårigheter som i dag finns med att lagföra gärningar som begås i en väpnad konflikt samman med föreliggande utrednings- och bevissvårigheter, snarare än om en otillräcklig lagstiftning. När behovet av en utvidgad kriminalisering enligt utredningens mening är så begränsat, framstår det som olämpligt att belasta polis och åklagare med ytterligare arbetsuppgifter, som möjligen skulle bli prioriterade. Den föreslagna relativt låga strafflatituden, fängelse i högst två år, talar för att det finns annan brottslighet som är mer angelägen att bekämpa och som därför bör prioriteras. Som läget är nu står polisen i Sverige inför stora utmaningar, vilket visar sig genom låg andel upklarade brott, även i

² Se www.europol.europa.eu, *European Union terrorism situation and trend 2016 (TE-Sat) report*.

fråga om allvarlig brottslighet. För att polisens legitimitet ska kunna upprätthållas är det viktigt att man uppnår en rimlig upplysning av brottslighet på det nationella planet.

Ett särskilt straffansvar för främjande av en terroristorganisations möjligheter att delta i en väpnad konflikt

Utredningen föreslår i en ny 5 b § en möjlig utformning av straffbestämmelser som bygger på den nyligen genomförda lagregleringen. Genomgången i betänkandet av utrymmet och avgränsningen av en ytterligare kriminalisering visar redan den på att behovet inte är stort. Svårigheterna att hitta en klar gräns för ett straffbart område är dessutom betydande.

I den föreslagna straffbestämmelsen i 5 b § i rekryteringslagen förs ett rekvisit in som när det gäller terrorism är svårtolkade, såsom ”sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet”, vilket inkluderar terroristbrott samt deltagande i ”stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt”. Undantag måste göras för deltagande i verksamhet i en väpnad konflikt, som inte är sjukvård eller själavård samt ”om sammanslutningens deltagande i den väpnade konflikten sker på ett sätt som inte strider mot den internationella rätten”.

Genom hänvisning i 3 a § finansieringslagen och 5 c § rekryteringslagen, kriminaliseras även resor och insamling av medel för deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt enligt 5 b §.

Rekvisitet ”stridsrelaterad verksamhet” sägs (s. 207 i betänkandet) innebära verksamhet som utgör ett naturligt led i en väpnad konflikt och som ytterst syftar till att nedkämpa en motpart. Deltagande i verksamhet som saknar ett sådant samband med en väpnad konflikt, eller som i och för sig har ett sådant samband, men vars huvudsakliga syfte t.ex. är att lämna humanitärt bistånd till civila, som inte aktivt deltar i den väpnade konflikten, omfattas därmed inte. Samtidigt sägs (s. 208) att ett deltagande i stridsrelaterad verksamhet kan ske genom gärningar som saknar direkt samband med konkreta stridshandlingar men som bidrar till, underlättar eller annars medverkar till sammanslutningens förmåga eller möjligheter i allmänhet att delta i den väpnade konflikten. Som exempel nämns materiellvård, underhåll, transport av förnödenheter, införskaffande av utrustning eller matlagning, förutsatt att dessa uppgifter utgör en naturlig del av den stridsrelaterade verksamhet som sammanslutningen ägnar sig åt i den väpnade konflikten.

Det sagda synes kunna innebära att helt vardagliga handlingar kriminaliseras trots att de ligger långt från terroristens eller terroristorganisationens stridshandlingar. En hustru till den som strider för *Daesh*, eller för den delen för terroristlistade *Hamis* i Gaza eller *PKK* i Turkiet, kan exempelvis komma att straffas med fängelse högst två år för att hon lagar mat åt honom och lagar hans uniform. Om den mat hon skaffar härrör från en hjälpsändning från Röda Korset, som visserligen i första hand varit avsedd för befolkningen i stort, men som i praktiken regelmässigt främst tas om hand av de stridande,

skulle det därmed även kunna ifrågasättas om inte någon i hjälporganisationen gjort sig skyldig till straffbar medverkan.

Här är att märka att regeringen redan tidigare uttalat (prop. 2015/15:78 s. 52 f.), att det inte bör vara tillåtet att lämna bidrag till en organisation eller sammanslutning som ägnar sig åt terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet, även om bidragen är avsedda för humanitär verksamhet. Också sådana tillskott riskerar att kunna stärka organisationen eller understödja den olovliga verksamheten.

Det är enligt Advokatsamfundet uppenbart att ett straffbud med så vaga bestämmingar inte uppfyller rimliga krav på förutsägbarhet.

Den långtgående kriminaliseringen blir särskilt tydlig om den *Daesh*-stridande med hustru återvänder till Sverige i en grupp likasinnade med avsikt att här begå terroristbrott. I sådant fall är hustruns motsvarande verksamhet inte straffbar, eftersom gärningen inte sker utomlands.

En närliggande fråga är, som utredningen ser det (s. 125), i vad mån det finns skäl att införa ett generellt förbud mot att delta i en terroristorganisation. Genomgången ovan visar enligt Advokatsamfundets uppfattning att den frågan klart aktualiseras genom den utformning lagförslagen fått, samtidigt som det saknas en närmare analys av frågan.

Sammanfattningsvis avstyrker Advokatsamfundet ändringsförslagen i finansieringslagen och rekryteringslagen. I följd av detta avstyrks även förslaget om utvidgad tillämpning av hemliga tvångsmedel och underrättelseskyldighet.

Mot övriga förslag från utredningen har Advokatsamfundet ingen erinran.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg