

# Lagrådsremiss

## Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 3 december 2015

*Peter Hultqvist*

*Maria Kelt*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

För att kunna motverka terrorism behövs en effektiv straffrättslig lagstiftning. Regeringen föreslår att denna reglering skärps ytterligare. Genom de förslag som lämnas uppfyller Sverige dels de straffrättsliga krav som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande, dels vad som följer av Financial Action Task Forces rekommendation om finansiering av terrorism.

Förslagen innebär att det införs ett särskilt straffansvar för den som

- tar emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott (fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år),
- reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare i avsikt att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott (fängelse i högst två år),
- finansierar en sådan resa som avses ovan (fängelse i högst två år), eller
- finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen (fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år).

Det föreslås att ansvar inte ska dömas ut om gärningen är ringa.

Regeringen lämnar även förslag om svensk domstols behörighet att döma över brotten liksom möjligheten att använda hemliga tvångsmedel för dem.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2016.

## Innehållsförteckning

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Beslut .....   | 4  |
| 2     | Lagtext .....  | 5  |
| 2.1   | Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....   | 5  |
| 2.2   | Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall .....  | 8  |
| 2.3   | Förslag till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet ..... | 11 |
| 3     | Ärendet och dess beredning .....   | 13 |
| 4     | Bakgrund och allmänna utgångspunkter .....   | 13 |
| 4.1   | Innebörden av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) .....  | 13 |
| 4.2   | Innebörden av FATF:s rekommendation 5 .....  | 16 |
| 4.3   | Nuvarande svenska regler .....   | 17 |
| 4.4   | Allmänna utgångspunkter .....  | 18 |
| 5     | FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) .....  | 20 |
| 5.1   | Det finns behov av en skärpt straffrättslig reglering .....  | 20 |
| 5.2   | Lagstiftning om mottagande av utbildning och resa .....  | 27 |
| 5.2.1 | En ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning .....  | 27 |
| 5.2.2 | En ny straffbestämmelse om resa .....  | 32 |
| 5.2.3 | En ny straffbestämmelse om finansiering av resa <sup>40</sup> .....  |    |
| 6     | FATF:s rekommendation 5 .....  | 44 |
| 6.1   | Det finns behov av en skärpt straffrättslig reglering .....  | 44 |
| 6.2   | En ny straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer .....   | 46 |
| 6.3   | Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen .....  | 52 |
| 7     | Domsrätt .....   | 55 |
| 8     | Hemliga tvångsmedel .....  | 57 |
| 9     | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....  | 61 |
| 10    | Ekonomiska konsekvenser .....  | 62 |
| 11    | Författningskommentar .....  | 63 |
| 11.1  | Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken .....   | 63 |
| 11.2  | Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall .....  | 64 |

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| 11.3     | Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet..... | 69  |
| Bilaga 1 | United Nations Security Council Resolution 2178 (2014) .....  | 73  |
| Bilaga 2 | FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) .....   | 81  |
| Bilaga 3 | FATF Recommendation 5 .....   | 90  |
| Bilaga 4 | Sammanfattning av delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63).....   | 91  |
| Bilaga 5 | Delbetänkandets lagförslag.....   | 96  |
| Bilaga 6 | Förteckning över remissinstanserna .....  | 103 |

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
3. lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

## 2 Lagtext

### 2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **27 kap.**

##### **2 §<sup>1</sup>**

En skriftlig handling får inte tas i beslag om

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

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

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

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

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

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

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

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

6. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:1419.

och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

ring och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

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

Ett beslut enligt andra stycket 2–8 får meddelas endast av rätten eller åklagaren.  
Om åklagaren har beslutat om beslag enligt tredje stycket, ska han eller hon utan dröjsmål anmäla åtgärden hos rätten. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Rätten ska skyndsamt pröva ärendet. Om rätten finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva beslutet.

### 33 §<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

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

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

5. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

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

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

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

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:1419.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

## 2.2 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

*dels* att 1–3, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>1</sup>

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109).

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109) *och av punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014).*

I lagen (2009:62) 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.

#### 2 §<sup>2</sup>

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage,

3. sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne *samt*

3. sådan brottslighet som avses i  
*a)* artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,  
*b)* artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2009:73.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:150.



artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,

kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och

d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism, samt

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

### 3 §<sup>3</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 användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.*

*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 *bedömning* av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om *det* utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om *brottet* 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 §

*Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:312.

*vetskap om att den är avsedd att användas för att begå brott enligt 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.*

*I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.*

5 §<sup>4</sup>

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott *skall inte dömas till straff enligt 3 och 4 §§ i denna lag.*

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott *ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.*

6 §<sup>5</sup>

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i *riket* och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken *inte föreligger*. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag *skall* bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

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.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2003:150.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2003:150.

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

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

*dels* att 1 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, och närmast före 5 b § en ny rubrik av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism *och* av Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF).

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, av Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF) *och av punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014).*

#### 5 a §

*Den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.*

#### **Resa**

#### 5 b §

*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 att meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § döms till fängelse i högst två år.*

6 §

Om brott som anges i 3, 4 eller 5 § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid *bedömande* av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om *det* avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar 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 brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska *det* särskilt beaktas om *brottet* avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om det ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

### 3 Ärendet och dess beredning

Den 24 september 2014 antog Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd resolution 2178 (2014) (resolutionen) med åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Resolutionen är antagen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och därmed folkrättsligt bindande för medlemsstaterna. Resolutionen i officiell engelsk lydelse tillsammans med utredningens överläggning till svenska finns i *bilagorna 1* och *2*.

Financial Action Task Force (FATF) är en mellanstatlig organisation som har till syfte att fastställa standarder och främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa bl.a. finansiering av terrorism. Sverige är medlem i FATF. I rekommendation 5, som ingår i FATF:s standarder, finns en viss straffrättslig reglering. Rekommendation 5 i officiell engelsk lydelse finns i *bilaga 3*.

Regeringen beslutade den 18 december 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att dels 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 resolutionen, dels ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som FATF ställer samt lämna nödvändiga lagförslag (dir. 2014:155). Utredningen antog namnet Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism.

Den 17 juni 2015 beslutade regeringen att ge utredningen ett tilläggsuppdrag (dir. 2015:61). Utredningens uppdrag ska slutredovisas senast den 23 juni 2016.

Utredningen överlämnade i juni 2015 delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 4*. Delbetänkandets lagförslag finns i *bilaga 5*.

Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2015/05069/L5).

## 4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

### 4.1 Innebörden av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)

*Resolutionen är bindande för Sverige*

En av FN:s huvuduppgifter är att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Enligt kapitel VII i FN-stadgan kan säkerhetsrådet under vissa förhållanden anta resolutioner med beslut om åtgärder av icke militär natur i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Ett sådant beslut är bindande för medlemsstaterna och förpliktelsen har företräde framför medlemsstaternas övriga skyldigheter enligt internationella överenskommelser (artiklarna 25 och 103 i FN-stadgan).

Som anges ovan antog FN:s säkerhetsråd i september 2014 enhälligt resolution 2178 (2014) med bl.a. straffrättsliga åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande. Den beslutades med stöd av kapitel VII i FN-stadgan och är alltså bindande för Sverige. För att en resolution om sanktioner ska få rättsverkningar för enskilda fysiska och juridiska personer krävs att den genomförs i nationell lagstiftning.

#### *Det huvudsakliga innehållet i resolutionen*

I detta lagstiftningsärende behandlas resolutionens punkt 6. Nedan redogörs närmare för denna bestämmelse medan övriga delar av resolutionen beskrivs endast översiktligt.

Resolutionen består av en inledning och 27 punkter. Inledningsvis konstaterar säkerhetsrådet att terrorismhotet har blivit mer utbrett och att antalet terroristdåd i olika delar av världen ökar, innefattande sådana handlingar som motiveras av intolerans eller extremism. Det bekräftas att medlemsstaterna måste säkerställa att varje åtgärd som vidtas mot terrorism är förenlig med deras folkrättsliga åtaganden, särskilt internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt. Vidare understryks vikten av bl.a. respekt för mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och rättsstatens principer.

Säkerhetsrådet uttrycker djup oro över det akuta och växande hotet från utländska terroriststridande, dvs. 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, även när detta sker i samband med väpnad konflikt. Det uttrycks oro över att de bidrar till intensiteten och varaktigheten i konflikter och till att dessa blir mer svårlösta, liksom att de kan utgöra ett allvarligt hot mot sina ursprungsländer och mot länder som de reser igenom och 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 deras nationella 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 punkten 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 punkten 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.

#### *Tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism*

Den 19 maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (Europarådets tilläggsprotokoll) som ska bidra till att resolutionen genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera konventionen med artiklar 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. Med terroristbrott avses enligt protokollet detsamma som i konventionen, dvs. varje brott som omfattas av något av de internationella instrument som upptagits i bilagan till konventionen och med den definition av brottet som ges i respektive instrument. Detta motsvaras av särskilt allvarlig brottslighet i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen), som innehåller bestämmelser för genomförande av konventionen.

Sverige undertecknade tilläggsprotokollet den 22 oktober 2015. Frågan om tillträdet till protokollet ingår i det tilläggsuppdrag som utredningen fick den 17 juni 2015 (dir. 2015:61).

## 4.2 Innebörden av FATF:s rekommendation 5

### *FATF och dess rekommendationer*

FATF är, som nämns ovan, en mellanstatlig organisation som arbetar för att främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen samt 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 i FATF sedan organisationen inrättades 1989.

Medlemskapet innebär att Sverige har åtagit sig att regelbundet genomgå utvärderingar. En FATF-utvärdering sker dels genom att landets tekniska efterlevnad utvärderas på grundval av skriftligt material, dels genom platsbesök där huvudfokus ligger på att utvärdera effektiviteten. Detta ställer i praktiken höga krav på en ändamålsenligt utformad lagstiftning. Sverige kommer att utvärderas nästa gång under 2016.

### *Rekommendation 5*

Kriminalisering av finansiering av terrorism regleras i rekommendation 5. Av den framgår att medlemsstaterna ska kriminalisera sådan finansiering i enlighet med FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (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 resolutionen.

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 befinner sig eller där terroristhandlingen har inträffat eller kommer att inträffa.

I samband med FATF:s utvärdering av Sverige 2006 bedömdes kriminaliseringen när det gäller finansiering av terrorism i stor utsträckning vara förenlig med rekommendationen. Det ansågs dock vara en brist att den svenska regleringen inte uttryckligen omfattar insamling eller tillhandahållande av tillgångar med vetskap om att den är avsedd att användas (i vilket syfte som helst, ”for any purpose”) av en terroristorganisation eller en enskild terrorist. Sverige uppmanades därför att utvidga straffansvaret i detta avseende.

### 4.3 Nuvarande svenska regler

Bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), rekryteringslagen och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

*Terroristbrottslagen* infördes för att genomföra Europeiska unionens (EU) rambeslut om bekämpande av terrorism från 2002 (terrorisrambeslutet). Enligt 2 § döms den för terroristbrott som begår någon av de gärningar som räknas upp i lagen (3 §), 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 (2 §). Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott är också straffbelagta (4 §).

Terrorisrambeslutet ändrades 2008. För att genomföra ändringen och Europarådets konvention om förebyggande av terrorism infördes *rekryteringslagen*. 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 §), söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet (rekrytering, 4 §), eller 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 §). Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt 2 § bl.a. terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser. Ansvar enligt lagen ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa

(7 §). Straffet är fängelse i högst två år (3–5 §§) eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år (6 §).

För att genomföra finansieringskonventionen infördes *finansieringslagen*. Enligt 3 § lagen 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. 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. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (3 §). Av samma bestämmelse framgår att straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Försök till ett sådant brott är också straffbelagt (4 §).

#### 4.4 Allmänna utgångspunkter

Terrorism utgör ett reellt hot mot såväl det internationella samfundet som enskilda stater. Sverige har en väl täckande lagstiftning på terrorismområdet. Samtidigt medför förändringar i omvärlden och nya internationella förpliktelser ett kontinuerligt behov av översyn och uppdatering av regelverket.

En grundläggande utgångspunkt vid utformningen av sådan ny lagstiftning är att följa Sveriges internationella förpliktelser vad avser såväl åtaganden att kriminalisera vissa gärningar som åtaganden till skydd för mänskliga rättigheter. Brister i det senare hänseendet kan innebära en ökad risk för radikaliserings och därmed ett ökat hot. Av central betydelse i sammanhanget är den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som sedan 1995 gäller som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Relevanta artiklar i sammanhanget är bl.a. artikel 10 som innehåller bestämmelser till skydd för yttrande- och informationsfriheten, artikel 11 om rätten till föreningsfrihet samt artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet som reglerar rätten att fritt röra sig.

Därutöver måste förslagen vara förenliga med de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen om bl.a. yttrande- och informationsfrihet, föreningsfrihet samt rörelsefrihet. Vissa av dessa friheter får begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 20 § regeringsformen). En rättighet som är absolut och som inte får begränsas är rätten för svenska medborgare att resa in till Sverige (2 kap. 7 § regeringsformen). Förhållandet mellan lagförslagen och Europakonventionen liksom grundlagarna behandlas i anslutning till de enskilda lagförslagen (avsnitt 5.2.1, 5.2.2 och 6.3).

Även den internationella humanitära rätten som tillämpas vid väpnade konflikter och ockupation bör nämnas. Resolutionen syftar till att hindra personer från att, i avsikt att begå eller förbereda terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning, resa till andra länder. Som utredningen framför görs denna typ av resor ofta till områden där det pågår en väpnad konflikt. Det aktualiserar frågan om hur regelverken på terrorismens område liksom den nu aktuella resolutionen förhåller sig till den internationella humanitära rätten. Det finns flera exempel på undantag för denna rätt i internationella instrument. Till exempel anges i preambeln till terrorismrambeslutet att det inte reglerar de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt som regleras av den internationella humanitära rätten. Även Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och finansieringskonventionen innehåller inskränkningar i förhållande till humanitärätten. Samtidigt innehåller den humanitära rätten regler som i allt väsentligt förbjuder gärningar som kan utgöra terroristbrott. Såväl terroristbrottslagen som rekryteringslagen och finansieringslagen kan vara tillämpliga även på gärningar som har ägt rum under en väpnad konflikt. För en närmare redogörelse hänvisas till avsnitt 7.1.2 i utredningens betänkande.

Som konstateras ovan är Sverige folkrättsligt bundet av resolutionen. I de följande avsnitten tar regeringen ställning till genomförandet av de straffrättsliga delarna av den. En utgångspunkt är att hålla sig nära den utformning som åtagandena har i instrumentet. Samtidigt kan det finnas skäl att i vissa avseenden gå något längre än vad som följer av dem. I de fall ett sådant ställningstagande görs behandlas det i samband med lagförslagen, se avsnitt 5.2.

Ett av förslagen innebär att FATF:s rekommendation 5 genomförs. Det är angeläget att Sverige efterlever de internationella standarder angående bl.a. finansiering av terrorism som FATF tagit fram och som Sverige ska bli utvärderat mot under 2016. Förslaget bärs emellertid även upp av andra skäl. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.

Där det finns behov av det görs en begränsad internationell utblick. För en mer grundlig genomgång hänvisas till avsnitt 6 i betänkandet.

Dagens bestämmelser om straffansvar för terroristbrott och andra brott med anknytning till terrorism har tillkommit vid skilda tillfällen och huvudsakligen för att genomföra olika internationella åtaganden. Det har alltså varit fråga om att se till att svensk lagstiftning motsvarar de krav som löpande uppstått i anledning av såväl händelser i omvärlden som nya internationella instrument på området. I förarbetena till rekryteringslagen angavs att det vore önskvärt att samla straffrättslig lagstiftning som anknyter till terrorism i ett mer överskådligt regelverk men att det inte var möjligt inom ramen för det lagstiftningsärendet. Att det finns behov av att ta ett samlat grepp om lagstiftningen påtalas nu av *Helsingborgs tingsrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Civil Rights Defenders*. Regeringen delar den uppfattningen och avser att, i syfte att åstadkomma ett effektivt och överskådligt regelverk som samtidigt är förenligt med ett väl fungerande skydd för mänskliga fri- och rättigheter, se över den nuvarande straffrättsliga regleringen för att bekämpa terrorism.

## 5 FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)

### 5.1 Det finns behov av en skärpt straffrättslig reglering

**Regeringens bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt punkt 6 a–c i resolutionen är inte till alla delar straffbara enligt svensk rätt. För att tillgodose åtagandet behövs därför lagstiftning. Det bör införas ett särskilt straffansvar för de gärningar som avses i resolutionen. Ett särskilt straffansvar bör även införas för mottagande av terroristträning.

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrar sig i denna del instämmer i utredningens bedömning eller har ingen invändning. Flera remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Civil Rights Defenders*, pekar dock på att det förebyggande arbetet kan påverkas negativt. *Försvarets radioanstalt* uppger att Säkerhetspolisens möjlighet att få underrättelseinformation via signalspaning kommer att ytterligare begränsas genom den föreslagna kriminaliseringen. *Säkerhetspolisen* framhåller i det sammanhanget att det är ytterst angeläget att möjligheterna för Försvarets radioanstalt att delge underrättelseinformation till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet trots att förundersökning har inletts snarast ses över.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

*Resor med koppling till terroristhandlingar (punkt 6 a i resolutionen)*

Resolutionens punkt 6 a kräver att det ska vara straffbart att resa, eller försöka resa, till ett annat land än det land där personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar.

I svensk rätt finns det inte några bestämmelser som uttryckligen straffbelägger sådana handlingar. Frågan är om den befintliga regleringen avseende försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott eller medverkan till sådana brott kan anses uppfylla kravet i resolutionen. Dessa brottsformer tar sikte på gärningar som ligger på ett tidigt stadium vid planeringen av ett brott och kan tillämpas även på gärningar utanför Sverige.

Ett straffbart *försök* enligt 23 kap. 1 § brottsbalken förutsätter att utförandet av brottet har påbörjats, dvs. att försökspunkten uppnåtts, och att det förelegat fara för brottets fullbordning eller att sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten. Dessutom måste kravet på uppsåt vara uppfyllt. För att försökspunkten ska ha uppnåtts krävs alltså att utförandet av själva brottet kan anses påbörjat även om ett eller flera moment återstår för fullbordat brott. De återstående momenten

måste emellertid någorlunda nära ansluta till vad som redan gjorts. Försökspunkten är inte uppnådd om den förberedande handlingen inte är avsedd att strax följas av en gärning som faller direkt under brottsdefinitionen. Högsta domstolen konstaterade i NJA 1995 s. 405 att försökspunkten inte uppnåddes genom en bilfärd till en tänkt brottsplats för ett rån, i synnerhet då ytterligare handlingar krävdes för att brottet skulle anses påbörjat.

Enligt regeringen torde den som företar en sådan resa som avses i resolutionen inte ha uppnått försökspunkten i annat fall än då resan utgör en del av själva genomförandet av brottet. Således skulle möjligen den som t.ex. 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. Att försökspunkten under vissa omständigheter kan anses uppnådd genom en resa är dock inte tillräckligt för att kriminaliseringskravet därigenom skulle vara uppfyllt. Detsamma gäller naturligtvis försök att göra en sådan resa.

*Förberedelse* till brott förutsätter enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken viss befattning med pengar eller annan egendom eller med föremål som är särskilt ägnade att användas som hjälpmedel vid ett brott. Det är alltså inte straffbelagt som förberedelse att i ordets mer allmänna mening förbereda ett brott.

Det fall av förberedelseansvar som kan vara aktuellt här är att 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. En tänkbar situation är att en person tar emot pengar för att bekosta en resa som utgör ett led i eller en förutsättning för utförandet av ett terroristbrott även om förberedelseansvaret i första hand då inte avser att träffa själva resegärningen. Däremot kan motsvarande resonemang inte göras gällande i de fall resan sker i syfte att planera eller förbereda ett terroristbrott, eftersom begreppet brott i förberedelsebestämmelsen inte omfattar osjälvständiga brottsformer. Långt ifrån alla resor finansieras dessutom av någon annan än resenären själv. I dessa fall är förberedelsebestämmelsen inte tillämplig.

Ansvar för *stämpling* enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken inträder då någon i samråd med annan beslutar gärningen eller söker anstifta annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den. Straffansvaret tar alltså sikte på bl.a. själva beslutet att begå ett brott. Vid denna tidpunkt krävs det inte att brottet är närmare preciserat i fråga om tid eller sättet på vilket det ska begås. Därmed behöver uppsåtet inte avse en viss bestämd gärning. Det är tillräckligt att det finns uppsåt till att brott av ett visst slag förr eller senare kommer till stånd.

Stämplingsansvar förutsätter alltså att minst två personer är inblandade. Därmed kan inte den som på egen hand och utan något samröre med annan bestämmer sig för att utföra ett terroristbrott, och i detta syfte genomför en resa, dömas för stämpling. I de flesta fall planeras och genomförs emellertid sådana resor som nu avses i samråd med och med bistånd av flera andra. Ofta finns också en kontakt etablerad på resmålet och en plan för mottagande och aktiviteter där. I dessa fall skulle ansvar för stämpling kunna komma i fråga om resan utgör ett led i själva beslutet att utföra eller delta i ett terroristbrott. Däremot kan den som företar en resa i syfte att planera eller förbereda ett terroristbrott inte dömas för

stämpling, eftersom ett sådant ansvar inte gäller i förhållande till osjälvständiga brottsformer.

För såväl förberedelse- som stämplingsansvar krävs att det föreligger mer än ringa fara för fullbordan av det brott som förbereds eller till vilket det stämplas. Bedömningen görs utifrån omständigheterna då förberedelse- eller stämplingshandlingen företas. Den avgörande tidpunkten för farebedömningen kan alltså ligga långt ifrån brottets fullbordan. Ofta krävs också omfattande ytterligare åtgärder. Även om farerekvisitet i praxis har tillämpats för att utesluta ansvar närmast i undantagsfall går det inte att bortse från att detta rekvisit kan utgöra ett hinder för att anse kriminaliseringskravet uppfyllt.

Regeringen gör bedömningen att inte heller möjligheterna att döma för förberedelse eller stämpling är tillräckliga för att fullt ut tillgodose resolutionens krav.

Sammanfattningsvis behövs alltså lagstiftning för att svensk rätt ska motsvara kravet på kriminalisering enligt resolutionens punkt 6 a, i den del som avser resor med koppling till terroristhandlingar.

Utöver vad som folkrättsligt följer av resolutionen finns det enligt regeringen anledning att vidta sådana lagstiftningsåtgärder. Enligt Säkerhetspolisen har uppskattningsvis närmare 300 personer rest från Sverige till Syrien och Irak sedan sommaren 2012 för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper som Islamiska staten i Irak och Levanten (Isil). Sådana resor företas även till andra länder som t.ex. Somalia men i mindre omfattning. Det förekommer uppgifter om att gruppernas medlemmar begått handlingar som kan utgöra krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och terroristbrott. De senaste åren har det skett en ökning av antalet personer som reser och vissa gör det mer än en gång. Av dem som rest till områden där det pågår stridigheter har cirka 40 personer dött och cirka 120 personer återvänt till Sverige. Säkerhetspolisen bedömer att trenden alltså är uppåtående. Motsvarande utveckling sker i övriga världen. I dagsläget finns det uppgifter om att i vart fall 15 000 personer, varav 4 000 personer från Europa, har rest till Irak, Syrien och näraliggande områden och anslutit sig till våldsbejakande islamistiska grupper. Problemet kan därmed anses öka i omfattning.

De personer som återvänder kan utgöra ett allvarligt hot mot säkerheten i Sverige. Resorna ökar risken för radikalisering och de aktuella gruppernas våldsbejakande budskap kan förstärka personernas avsikt att begå brott efter hemkomsten. Flera har också genom erfarenhet av strid och militär träning tillägnat sig en ökad stridsteknisk förmåga och kunskap om t.ex. vapentillverkning. Deltagande i stridigheter kan även leda till en allmänt lägre tröskel för våldsanvändning. Dessutom knyts internationella kontakter. Några av de attentatshot som Säkerhetspolisen avvärjt i Sverige de senaste tre åren har involverat återvändare som tidigare deltagit i våldshandlingar i utlandet. Liknande erfarenheter har gjorts av säkerhetstjänster i andra europeiska länder. En särskild kriminalisering bedöms kunna ha betydelse för att motverka och förhindra resorna och därmed de konsekvenser som kan följa i form av allvarlig brottslighet.

Enligt utredningen anser Säkerhetspolisen att en kriminalisering i enlighet med resolutionens krav inte är oproblematiske. Att redan resan kriminaliseras kan exempelvis försämra möjligheterna till informationsinhämtning genom öppna kanaler såsom tips från anhöriga och uppgifter

från återvändande personer. *Säkerhetspolisen* bekräftar vid remissbehandling att det brottsförebyggande arbetet kan påverkas negativt. Detta hänvisar även flera andra remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Civil Rights Defenders*, till *Polismyndigheten* förklarar i det sammanhanget att även den myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag påverkas, eftersom det finns ett nära samarbete med *Säkerhetspolisen* i fråga om att förebygga och bekämpa terrorism.

Av utredningens betänkande framgår emellertid även att *Säkerhetspolisen* menar att en kriminalisering i någon mån skulle kunna vara värdefull i myndighetens förebyggande arbete. En del av detta arbete består i dag av samtal med personer som har en potentiell eller reell avsikt att resa för att delta i terrorismrelaterad brottslighet. Att vid sådana samtal, som äger rum så länge resan inte påbörjats, kunna tala om möjligheterna att använda frihetsberövanden eller andra tvångsmedel eller att åtala skulle enligt myndigheten kunna ha en preventiv effekt. *Säkerhetspolisen* bekräftar vid remissbehandlingen att en del av myndighetens förebyggande arbete kan gynnas av de föreslagna straffbestämmelserna.

Även det civila samhället bedriver ett förebyggande arbete, vilket enligt *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* dock riskerar att försvåras eller i vissa fall omöjliggöras om kriminaliseringen utökas. Myndigheten uppger att det kan handla om hur föreningar ska förhålla sig till en kriminalisering, eftersom det ofta är i närmiljön som tendenser eller förändringar hos den enskilde först upptäcks. Ett straffbeläggande av resor uppges även kunna hindra en eventuell önskan eller motivation att återvända. Enligt regeringen kan en särskild kriminalisering å andra sidan ge det civila samhällets aktörer större möjligheter att i samtal med potentiella resenärer peka på att företeelsen inte accepteras av samhället och att en resa kan få rättsliga konsekvenser. En sådan reglering kan alltså ha en positiv effekt i förhållande till personer som har ångrat sig och vill hoppa av verksamheten. Därmed skulle lagstiftningen kunna innebära ytterligare ett verktyg i det förebyggande arbetet. Enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är det inte orimligt att förvänta sig en viss allmänpreventiv effekt av kriminaliseringen, inte minst i det förebyggande arbetet i civilsamhället. Även om anhängiga av naturliga skäl sällan vill ange sina närstående kan oron för att ett brott ska begås medföra att kontakt tas med myndigheterna i ett tidigare skede än vad som annars skulle varit fallet. Möjligheterna att påverka de individer som överväger att resa kan också vara större vid ett tidigare agerande från myndigheternas sida.

En kriminalisering av resor enligt resolutionen innebär sammanfattningsvis såväl nackdelar som fördelar. Personer som reser utomlands i syfte att bl.a. begå och förbereda terroristhandlingar utgör ett allvarligt hot. Regeringen har förståelse för de farhågor i form av konsekvenser för det förebyggande arbetet som framförs. Avgörande är emellertid resolutionens folkrättsligt bindande status. Enligt regeringen bör det därför införas ett särskilt straffansvar för dessa gärningar. Någon utvidgning av *Säkerhetspolisens* inriktning av signalspaning under förundersökning kommer inte att göras.

### *Resor med koppling till terroristträning (punkt 6 a i resolutionen)*

Resolutionens punkt 6 a omfattar även ett krav på att det ska vara straffbart att resa, eller försöka resa, till ett annat land än det land där personen har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att ge eller få terroristträning.

Inte heller resor i detta syfte är särskilt reglerat i svensk strafflagstiftning. I 5 § rekryteringslagen finns en straffbestämmelse som tar sikte på att utbilda annan avseende bl.a. terroristbrott. För ansvar krävs att faktiska utbildningsåtgärder vidtas på det sätt som anges i bestämmelsen eller att personen söker utbilda även om instruktionerna av någon anledning inte nått fram till den avsedda mottagaren. Utbildningsbrottet är inte kriminaliserat på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet. Resolutionens krav på kriminalisering sträcker sig emellertid längre än ansvaret i rekryteringslagen genom att redan en resa, eller försök till en resa, ska utgöra brott. Dessutom ska en resa, eller försök till en resa, i syfte att själv få träning vara kriminaliserat. Sådan träning regleras inte i rekryteringslagen (se dock förslag i avsnitt 5.2.1). De resor som omfattas av resolutionen bedöms inte heller i övrigt utgöra brott enligt svensk lag annat än i de undantagsfall resan, i linje med vad som görs gällande ovan, utgör ett led i förövandets av ett terroristbrott bestående i t.ex. olovlig befatning med vapen.

Bedömningen görs alltså att det krävs lagstiftning för att svensk rätt ska motsvara även den del av kriminaliseringskravet i resolutionens punkt 6 a som avser resor med anknytning till terroristträning.

Regeringen redovisar ovan att det utöver den folkrättsliga förpliktelsen finns skäl att införa lagstiftning mot resor med koppling till terroristhandlingar. Dessa överväganden får i allt väsentligt gälla även resor som görs i syfte att ge eller få terroristträning. Därutöver kan konstateras att sådan träning utgör en konkret och påtaglig risk för att terroristbrottslighet senare ska inträffa. I många fall sker träningen i läger som i princip alltid är belägna utanför Sverige och ofta i länder där det pågår eller har pågått stridigheter. I dagsläget finns sådana läger i bl.a. Syrien, Irak, Jemen, Pakistan, Somalia och Mali. Genom att förhindra sådana resor till bl.a. läger som dessa kan den ökade risk för allvarliga brott som de innebär minskas.

Regeringen gör sammanfattningsvis bedömningen att det bör införas ett särskilt straffansvar även för den som reser utomlands i syfte att ge eller få terroristträning.

### *Finansiering av resor (punkt 6 b i resolutionen)*

Punkt 6 b i resolutionen föreskriver att direkt eller indirekt tillhandahållande eller insamlande av tillgångar ska utgöra brott när det utförs 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 ett annat land än det land där personen har sin hemvist eller är medborgare i sådant syfte som anges i punkt 6 a. Även FATF:s standarder föreskriver att finansieringsbrottet ska innefatta finansiering av sådana resor som avses i resolutionen.

I finansieringslagen finns bestämmelser som innebär att det är 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 av-



sedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. En resa i de syften som resolutionen anger utgör inte i sig särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen. Det hindrar emellertid inte att straffansvar kan komma i fråga för den som finansierar en resa när denna utgör ett led i eller en förutsättning för att genomföra särskilt allvarlig brottslighet. Detta gäller däremot inte en resa som företas i syfte att planera eller förbereda sådan brottslighet eller att ge eller få terroristträning, eftersom endast finansiering av fullbordat brott i gärningsmannaskap omfattas. Finansieringslagen motsvarar därmed inte resolutionens krav.

Finansiering av brott kan i vissa fall utgöra förberedelse till brott enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dock att det brott som någon tar emot eller lämnar pengar för ska utgöra ett fullbordat brott i gärningsmannaskap. En resa enligt resolutionen utgör i dag inte ett sådant brott (och det brott som föreslås ska enligt regeringen inte vara kriminaliserat på förberedelsestadiet, se avsnitt 5.2.2). Däremot är det inte uteslutet att straffansvar för förberedelse till terroristbrott kan komma i fråga i de fall en person tar emot eller lämnar pengar för att täcka kostnaden för en resa som utgör ett led i förövandet av terroristbrottet.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det även i detta fall krävs lagstiftning för att uppfylla resolutionens krav. Att vidta lagstiftningsåtgärder bedöms även som rimligt, eftersom syftet är detsamma som enligt befintlig reglering i finansieringslagen, nämligen att försvåra genomförandet av allvarlig brottslighet genom att kriminalisera finansieringen. Enligt regeringen bör det därför införas ett särskilt straffansvar för den som finansierar en resa utomlands som företas i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning.

#### *Underlättande av resor (punkt 6 c i resolutionen)*

I resolutionens punkt 6 c uppställs krav på att 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 anges i punkt 6 a ska utgöra brott när det utförs av statens medborgare eller inom statens territorier.

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 en specialstraffrättslig lag är föreskrivet fängelse. Medverkan är straffbart även i förhållande till osjälvständiga brottsformer. 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 bestå i konkreta och praktiska åtgärder som underlättar för en person att genomföra ett brott. Därmed skulle någon som förmår en person att fö-

reta 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.

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.

Resolutionen tar uttalat sikte på rekrytering till en sådan resa som omfattas av punkt 6 a. En särskild bestämmelse om rekrytering finns i rekryteringslagen. Där föreskrivs ansvar för den som söker förmå någon annan, i annat fall än vad som omfattas av ansvar för offentlig uppmaning enligt lagen, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen förutsätter alltså att gärningsmannen agerar med avsiktsuppsåt för att förmå någon annan att begå eller annars medverka till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. En resa enligt resolutionen utgör inte i sig sådan brottslighet och rekrytering till resan som sådan därför ett brott endast om den utgjort ett led i t.ex. ett terroristbrott. Rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet skulle även kunna innefatta en uppmaning att företa en sådan resa. Straffansvar för offentlig uppmaning enligt 3 § rekryteringslagen eller brottsbalkens bestämmelse om uppvigling skulle då kunna komma i fråga. Regeringen bedömer att åtagandet avseende underlättande av resor är uppfyllt även utan en särskild reglering om rekrytering till resor så länge medverkansbestämmelsen är tillämplig.

#### *Mottagande av terroristträning*

I 5 § rekryteringslagen regleras ett särskilt straffansvar för 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 (utbildning). För ansvar krävs att gärningen begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet, dvs. att den som utbildar måste ha insett att mottagaren avser att använda instruktionerna för att föröva sådan brottslighet. Något motsvarande straffansvar för den som tar emot utbildning finns inte. Däremot innebär kravet på vetskap i 5 § att den som mottar utbildning i denna situation skulle kunna dömas för förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Exempelvis kan utbildningen avse befattning med föremål som underlättar genomförandet av brottet eller någon form av sammanställning av instruktioner eller information (förberedelse) eller innebära att flera personer sätter sig i förbindelse med varandra för att besluta att ett brott ska utföras (stämpling). Det skulle även i vissa fall kunna utgöra ett fullbordat terroristbrott om en person låter sig utbildas genom hantering av vapen på ett sådant sätt att det är fråga om vapenbrott om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Även om det alltså i och för sig finns straffrättsliga bestämmelser som skulle kunna vara tillämpliga på mottagande av träning torde det finnas

gärningar som inte faller in under någon befintlig reglering. Sannolikt omfattar straffansvaret t.ex. inte mottagande av utbildning som resulterar i en kunskapsökning hos eleven utan att detta också dokumenteras på ett sätt som kan utgöra hjälpmedel till brott. Även ett sådant fall kan innebära en ökad risk för att bl.a. terroristbrott ska begås. Särskilt utbildning som sker i träningsläger utgör en fara i detta avseende. Personer som reser till sådana läger kan förmodas vara särskilt målmedvetna när det gäller att förbereda och utföra brottslighet. Det finns också en väsentlig risk att de under träningslägret stärks i sin övertygelse att begå brott eller på annat sätt låter sig inspireras till brottslighet. Dessa personer kan antas vara väsentligt fler än de som utbildar andra och det är möjligen i första hand de hemvändande deltagarna som kan utgöra ett hot mot säkerheten i landet som de återvänder till. Inte sällan kan personerna dessutom förmedla information och kunskap vidare genom att själva inta rollen som utbildare eller rekryterare. Säkerhetspolisen har under utredningen framhållit att en straffbestämmelse som träffar den som utbildar sig kan vara värdefull i det förebyggande arbetet som bedrivs t.ex. genom samtal med personer som misstänks vara på väg till ett träningsläger. Information om eventuella straffrättsliga konsekvenser kan enligt myndigheten förväntas ha en viss preventiv effekt. *Åklagarmyndigheten* förklarar att en kriminalisering avseende den som mottar utbildning råder bot på den nuvarande diskrepansen i lagstiftningen att bara en part i ett gemensamt handlande, utbildaren, begår brott.

Enligt resolutionen finns det en skyldighet att straffbelägga bl.a. en resa som företas i syfte att få terroristträning. Som konstateras ovan bör det införas ett särskilt straffansvar för denna gärning. Att kriminalisera en resa i sådant syfte men inte träningen i sig framstår dock inte som konsekvent. Det bör därför vara straffbart även att motta träning vilket normalt sett även ligger närmare ett fullbordat brott än själva resan. En artikel av denna innebörd finns också i Europarådets tilläggsprotokoll (se avsnitt 4.1).

Slutligen har flera länder, bl.a. Danmark, Finland och Norge, infört straffbestämmelser om att låta sig tränas trots att det fram till nyligen inte funnits någon sådan internationell förpliktelse. Samarbetet mellan olika länder torde underlättas och bedrivs mer effektivitet om det straffbelagda området i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer. Att Sverige bör ha en kriminalisering som motsvarar den i övriga Norden framförs även av *Polismyndigheten*.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att det bör införas ett särskilt straffansvar för mottagande av terroristträning.

## 5.2 Lagstiftning om mottagande av utbildning och resa

### 5.2.1 En ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning

|   |
|---|
| <p><b>Regeringens förslag:</b> En ny straffbestämmelse införs i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen ska</p> |
|---|

omfatta den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet. Straffet ska vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar 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.

Ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen om straff för terroristbrott ska ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen inte dömas ut.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att rekvisitet som hänför sig till utbildaren ska formuleras ”om instruktionerna har meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet”. Även i övrigt är lagtexten något annorlunda utformad. Vidare föreslår utredningen språkliga ändringar i 7 och 8 §§ rekryteringslagen.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. *Justitiekanslern* uppger att bestämmelsen framstår som mycket svår att tillämpa i praktiken och att det torde bli svårt att fullgöra beviskraven. Enligt *Justitiekanslern* kan möjligheterna till lagföring väntas bli begränsade och värdet av kriminaliseringen därför ifrågasättas. *Helsingborgs tingsrätt* anser att den föreslagna straffskalan för grovt brott kan framstå som mild och menar att ett högre minimistraff kan övervägas. *Civil Rights Defenders* avstyrker förslaget.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Vad ska straffansvaret omfatta?*

En kriminalisering av att motta terroristträning bör så långt möjligt spegla 5 § rekryteringslagen som reglerar den omvända situationen, dvs. att utbilda någon annan. Dessutom bör artikeln med krav på kriminalisering av mottagande av utbildning i Europarådets tilläggsprotokoll beaktas. I sammanhanget kan det påminnas om att utredningen har uppdragits bl.a. att överväga nödvändiga lagändringar i anledning av tilläggsprotokollet (dir. 2015:61).

Enligt regeringen bör straffansvaret avse mottagande av samma slags instruktioner som det är straffbart att meddela, 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.

För att endast straffvärda handlingar ska träffas bör det hos mottagaren förutsättas ett visst syfte med gärningen. Enligt det befintliga utbild-

ningsbrottet krävs att gärningen begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet. Regeringen anser att motsvarande bör gälla för den straffbestämmelse som nu föreslås. Det innebär att mottagaren ska ha en avsikt att använda instruktionerna för särskilt allvarlig brottslighet. I enlighet med vad *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* förutsätter tar begreppet avsikt sikte på ett beslut att göra något i framtiden.

Genom kravet på att instruktionerna ska tas emot förutsätts för straffansvar att personen på något sätt agerat aktivt i sitt mottagande. *Justitiekanslern* uppger att detta väcker frågan om varje aktivt agerande omfattas, t.ex. att öppna ett e-postmeddelande med instruktioner. Som framgår ovan ska det för straffansvar krävas att personen har mottagit instruktionerna och att detta gjorts med viss avsikt. Om ett agerande i det enskilda fallet uppfyller dessa rekvisit får bedömas utifrån samtliga relevanta omständigheter. Kravet på mottagande innebär vidare att det ska finnas en utbildare och att mottagaren har haft någon form av kontakt med denne. Straffansvaret omfattar således inte självutbildning, dvs. utbildning som sker t.ex. genom att en person laddar ner allmänt tillgängliga instruktioner på internet. Att självutbildning inte bör kriminaliseras framhålls även av *Åklagarmyndigheten*. Detta är inte heller ett krav enligt Europarådets tilläggsprotokoll. Egen informationshämtning begränsas alltså inte genom den föreslagna straffbestämmelsen. Däremot är det fullt möjligt att den kontakt som måste förekomma i och för sig kan ske över internet, t.ex. genom att instruktioner skickas eller läggs upp på hemsidor som endast vissa personer ges behörighet till. I det sammanhanget kan konstateras att straffvärda fall av självutbildning, t.ex. genom befattning med vapen, kan utgöra förberedelse till terroristbrott.

Ett straffansvar för den som tar emot utbildning bör även omfatta en förutsättning kopplad till den som lämnar instruktionerna. I bestämmelsen om att ge utbildning (5 §) krävs för straffansvar vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet. På motsvarande sätt bör, som utgångspunkt, utbildaren enligt den nya bestämmelsen ha insikt om att de instruktioner som han eller hon förmedlar är avsedda att användas för sådan brottslighet av mottagaren. Inte sällan är det emellertid svårt att i det enskilda fallet fullt ut klarlägga vem utbildaren är. Som exempel kan nämnas att den typ av utbildning som bestämmelsen avser att träffa kan bedrivas i träningsläger i andra länder. Det kan även förekomma att flera personer har rollen som utbildare och att de ibland växlar mellan att ge och få instruktioner. Det kan i dessa fall vara svårt att identifiera utbildaren och att styrka dennes vetskap om vad eleven avser att använda instruktionerna till. Motsvarande svårigheter kan finnas i de fall utbildningen förmedlas t.ex. över internet. Ett krav på att fullt ut kunna styrka utbildarens vetskap skulle också i princip innebära att straffansvar för utbildning enligt 5 § måste bevisas för att brottet mottagande av utbildning ska kunna komma i fråga.

Enligt utredningen bör det i stället uppställas ett krav på att utbildningen har meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet. Enligt utredningen innebär detta ett krav på att situationen, utifrån de omständigheter som förelegat när utbildningen meddelats, typiskt sett varit sådan att utbildningen kan anses ha varit avsedd att främja denna typ av brottslighet. Det är alltså inte fråga om att

straffansvaret ska vara beroende av insikten hos någon annan än den misstänkte, som *Justitiekanslern* uppger. Regeringen delar utredningens uppfattning att en begränsning av den föreslagna innebörden bör finnas men anser att formuleringen ”på ett sätt” ger intrycket att själva tillvägagångssättet är avgörande. Ett lämpligare uttryck är i stället att meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet. Med främja menas detsamma som enligt 23 kap. brottsbalken. Straffansvaret begränsas därigenom till de fall där instruktör och mottagare genom utbildningen ökar risken för särskilt allvarlig brottslighet. Situationer som att en person tar emot instruktioner inom ramen för t.ex. militärtjänst omfattas därför i normalfallet inte. Detsamma gäller deltagande i utbildning i humanitär rätt, som *Svenska Röda Korset* särskilt tar upp. Dessa situationer kan även liknas vid självutbildning och bör inte omfattas av straffansvar.

Att straffbelägga mottagande av instruktioner innebär en begränsning av rätten att inhämta och motta upplysningar. Utredningen gör emellertid bedömningen att den föreslagna avsikten hos mottagaren kan motivera en sådan begränsning. *Civil Rights Defenders* konstaterar att förslaget innebär inskränkningar av de mänskliga rättigheterna och regeringsformens rättighetskapitel och nämner i det sammanhanget bl.a. yttrande- och informationsfriheten. Enligt *Svenska Journalistförbundet* får arbetet mot terrorism inte innebära att åtgärderna i sig kränker demokratiska rättigheter som att kunna ha sin korrespondens fredad och meddela sig i den digitala världen, samtidigt som förbundet uppger att medborgarna får tåla inskränkningar av sina enskilda rättigheter om det samhällsintresset av att förebygga terrorism väger tyngre. Utredningens bedömning delas uttryckligen av *Svea hovrätt* liksom på ett övergripande plan även av *Justitiekanslern* som dock anger att det, för att en inskränkning ska vara motiverad, också bör förutsättas att den föreslagna bestämmelsen i praktiken kan förväntas tillgodose det avsedda ändamålet, nämligen att förhindra den ökade risk för bl.a. terroristbrott som mottagande av utbildning gör. Regeringen konstaterar att när straffansvaret för utbildning infördes ansågs det väl förenligt med regleringen i regeringsformen och Europakonventionen (prop. 2009/10:78 s. 43). Risken för att särskilt allvarlig brottslighet begås torde i vart fall inte vara mindre när det är samma person som mottar utbildningen som också har för avsikt att använda den för t.ex. terroristbrott. Intresset av att hindra personer från att ta emot utbildning för terrorism motiverar därför en begränsning av informationsfriheten. Ett sådant straffansvar bedöms, i likhet med ansvaret enligt den befintliga straffbestämmelsen om utbildning, vara förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

Sammanfattningsvis föreslås straffansvaret omfatta den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § rekryteringslagen i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet. Med hänsyn till straffbestämmelsens nära samband med utbildningsbrottet i 5 § rekryteringslagen bör den placeras omedelbart efter detta brott.

I likhet med vad som gäller för att ge utbildning enligt 5 § bör försök, förberedelse eller stämpling till brott inte vara kriminaliserat.

### *Straffskalan*

Det föreslagna straffansvaret omfattar handlingar som medför en ökad risk för att särskilt allvarlig brottslighet begås. Brottet kan därmed sägas vara av allvarligt slag. I förhållande till exempelvis fullbordad terroristbrott är det dock fråga om kriminalisering på ett tidigt stadium och straffvärdet är därför väsentligt lägre än för detta brott. En relevantare jämförelse är i stället straffskalan i 5 § rekryteringslagen. Straffet för normalgraden av det brottet är fängelse i högst två år, vilket bedöms lämpligt även för mottagande av utbildning.

På motsvarande sätt som för det befintliga utbildningsbrottet bör det vara möjligt att döma för grovt brott. Enligt *Helsingborgs tingsrätt* kan det föreslagna minimistraffet om fängelse i sex månader framstå som mildt med hänsyn till den ytterst allvarliga brottslighet som brottstypen utgör ett förstadium till och uppger att ett minimistraff om ett år skulle kunna övervägas. Enligt regeringen bör straffskalan vara densamma som för att ge utbildning. Det finns inget som talar för att den sedan tidigare föreskrivna straffskalan, fängelse i lägst sex månader och högst sex år, inte skulle vara tillräcklig för de grova brotten på den lägsta nivån. Denna skala liksom de kvalifikationsgrunder som redan anges i rekryteringslagen bör därför gälla i förhållande till det föreslagna brottet. Vad gäller de omständigheter som kan kvalificera ett brott som grovt är alla inte nödvändigtvis lika relevanta. Regleringen bör dock vara likadan för samtliga brott i rekryteringslagen.

Regeringen föreslår följaktligen att straffskalan för mottagande av utbildning 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 det ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art. Vad som anförs i avsnitt 5.2.2 om påföljdsval har relevans även för mottagande av utbildning.

### *Ringa fall och förhållandet till annan lagstiftning*

För att säkerställa att straffansvaret inte blir alltför långtgående eller av andra skäl får orimliga konsekvenser regleras för det befintliga utbildningsbrottet ett undantag från ansvar i ringa fall (prop. 2009/10:78 s. 47 f). Enligt regeringen bör denna möjlighet finnas även för det föreslagna brottet. Med den placering som straffbestämmelsen föreslås få blir regleringen i 7 § om undantag från ansvar tillämplig utan någon lagändring.

Som skäl för att bedöma en gärning som ringa anges i bestämmelsen att det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet. Detta kan t.ex. vara fallet om syftet med att låta sig utbildas visserligen varit att begå sådan brottslighet men där den tänkta brottsplanen utifrån objektiva omständigheter varit mer eller mindre orealistisk eller omöjlig att genomföra. Enligt bestämmelsen ska ansvar inte heller dömas ut om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. I förarbetena till bl.a. utbildningsbrottet i 5 § anges att en gärning ofta bör vara att bedöma som ringa om det måste konstrueras en mycket lång gärningskedja för att nå fram

till en punkt då det uppstår allvarlig skada (prop. 2009/10:78 s. 63). Detta bör vara relevant även i förhållande till den nu föreslagna bestämmelsen. Vidare kan instruktionerna avse metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att användas för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (2 § 5 rekryteringslagen). Även om det inte är uteslutet att en sådan utbildningsgärning kan vara straffvärd är straffansvaret inte i första hand tänkt att träffa sådana gärningar.

Straffbestämmelsens placering medför också att subsidiaritetsregeln i 8 § blir tillämplig. Det innebär att om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller terroristbrottslagen ska ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen inte dömas ut. Detta är rimligt med hänsyn till att mottagande av utbildning skulle kunna utgöra t.ex. förberedelse eller stämpling till terroristbrott och gärningen i ett sådant fall bör bedömas enligt terroristbrottslagen.

### 5.2.2 En ny straffbestämmelse om resa

**Regeringens förslag:** En ny straffbestämmelse införs i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen ska omfatta 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 att meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller föreslagna 5 a §. Straffet ska vara fängelse i högst två år.

Ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen ska inte dömas ut om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen om straff för terroristbrott ska ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen inte dömas ut.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag till lagtext innehåller inte någon ny rubrik eller rekvisitet ”påbörjar en resa”. Även i övrigt är lagtexten något annorlunda utformad.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. *Justitiekanslern* anser att det kan ifrågasättas om det finns tillräckligt starka skäl för att gå utöver resolutionens krav när det gäller resor till en persons hemvistland. Vidare menar *Justitiekanslern* att det i ett enskilt fall kan vara svårt att utreda huruvida en gärning har begåtts med den särskilda avsikt som krävs liksom att skilja den från gärningar som företas med avsikter som är legitima enligt den internationella humanitära rätten. Även *Åklagarmyndigheten* framför att det är komplicerat att visa syftet med en resa. Enligt myndigheten kan svårigheten leda till att möjligheten att tillämpa den föreslagna straffbestämmelsen i praktiken blir mycket begränsad. Liknande synpunkter framförs av bl.a. *Säkerhetspolisen* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* som menar att bestämmelsen främst kommer att



kunna tillämpas när en person återvänt till Sverige. Fakultetsnämnden anser vidare att kriminaliseringen innebär ett klart avsteg från principerna för förfältskriminalisering genom att vissa tänkbara handlingar inte uppfyller kravet på att uppsåtet att begå fullbordat brott måste komma till uttryck i en åtgärd som i sig framstår som farlig. *Sveriges advokatsamfund* påpekar att kriminaliseringen avser handlingar som ligger väldigt långt ifrån själva terroristhandlingen i både tid och rum samt att det är fråga om att kriminalisera vardagliga handlingar som t.ex. att resa, utifrån ett helt övervägande subjektivt perspektiv. *Civil Rights Defenders* avstyrker förslaget och anser att det ligger nära en kriminalisering av den fria tanken, eftersom det är den subjektiva avsikten med en resa som gör handlingen kriminell och inte huruvida resan faktiskt skulle ha resulterat i ett terroristbrott. Organisationen uppger även att förslaget inskränker personers rörelsefrihet på ett sätt som inte kan anses stå i överensstämmelse med Europakonventionen och 2 kap. regeringsformen.

### Skälen för regeringens förslag

*Straffansvaret ska omfatta den som reser eller påbörjar en resa i viss avsikt*

Regeringen gör i avsnitt 5.1 bedömningen att det bör införas ett särskilt straffansvar för den som reser utomlands i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning.

Vad som menas med att resa förklaras inte närmare i resolutionen. Av ordalydelsen kan dock slutsatsen dras att det avser en persons fysiska förflyttning över en eller flera landsgränser. En resa inom en stat omfattas därmed inte. För fullbordat brott bör det enligt regeringen emellertid inte krävas att hela resan har genomförts utan endast att den kan anses påbörjad. Redan då har det avgörande steget tagits för att förverkliga avsikten att begå brott. Regeringen delar därmed inte *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*s uppfattning att t.ex. åtgärden att lämna hemmet inte uppfyller de krav som bör kunna ställas på en kriminalisering av detta slag. Personen behöver sålunda inte ha lämnat Sverige eller ens hemorten, förutsatt att det är klarlagt att resan är avsedd att sträcka sig över en eller flera landsgränser. Utredningens förslag tar sikte också på sådana resor även om det i lagtexten inte uttryckligen talas om resor som endast påbörjats. *Åklagarmyndigheten* uppger att det möjligtvis kan uppstå tillämpningssvårigheter, eftersom den tidiga fullbordanstidpunkten kan vara svår att utläsa av lagtexten och lämnar som förslag att ”reser” ersätts med ”påbörjar resa”. Även *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* verkar anse att fullbordanstidpunkten inte är helt tydlig. Regeringen delar uppfattningen att det förhållandet att resan endast behöver vara påbörjad bör komma till tydligare uttryck i lagtexten än vad utredningen föreslår. För att det inte ska råda någon oklarhet om vad straffansvaret omfattar bör lagtexten innehålla såväl ”reser” som ”påbörjar en resa”. På så sätt bedöms också resolutionens krav på att det ska vara straffbart att försöka resa vara omhändertaget (se vidare nedan om osjälvständiga brottsformer).

I resolutionen begränsas straffansvaret genom ett krav på att resan ska företas i visst syfte (”for the purpose of”). Enligt regeringen bör detta i svensk lag uttryckas så att personen ska resa i viss avsikt. Därmed träffas

resor med en avsikt att vid ankomst göra något, vilket alltså överensstämmer med vad *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför om begreppet. Detta ligger även väl i linje med bestämmelsen om meddelande av instruktioner i 5 § respektive mottagande av instruktioner i föreslagna 5 a § rekryteringslagen. För straffansvar enligt dessa paragrafer förutsätts att instruktionerna är avsedda respektive har mottagits i avsikt att användas för särskilt allvarlig brottslighet.

Enligt resolutionen kan resans avsikt för det första vara att *begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar*. Vad som avses med terroristhandlingar ("terrorist acts") förklaras inte närmare i resolutionen. Enligt terrorismrambeslutet ska vissa uppräknade uppsåtliga handlingar som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation betraktas som terroristbrott när de begås i syfte 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. Motsvarande definition av terroristbrott finns i terroristbrottslagen som infördes för att genomföra rambeslutet. En möjlig lösning skulle därför kunna vara att jämställa begreppet terroristhandlingar med terroristbrott enligt terroristbrottslagen.

I rekryteringslagen är straffansvaret för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning tillämpligt i förhållande till fler brott än bara terroristbrott. Bakgrunden är att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av, förutom 2008 års ändring av terrorismrambeslutet, Europarådets konvention om förebyggande av terrorism som har en vidare definition av terroristbrott än rambeslutet. För att leva upp även till konventionen gäller straffansvaret i rekryteringslagen "särskilt allvarlig brottslighet" som utöver terroristbrott omfattar bl.a. sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser (2 §). Motsvarande konstruktion finns i finansieringslagen. Även i Europarådets tilläggsprotokoll utgår kravet på kriminalisering av resor från den definition av terroristbrott som i svensk rätt motsvaras av särskilt allvarlig brottslighet. Protokollet bör i detta sammanhang beaktas och de förslag som lämnas så långt möjligt vara anpassade till dess artiklar. Regeringen delar därför utredningens bedömning, vilken även *Svea hovrätt* uttryckligen ställer sig bakom, att terroristhandlingar ska motsvaras av särskilt allvarlig brottslighet i den mening termen har i rekryteringslagen.

Resolutionens begrepp "begå eller delta" bör enligt regeringen avse den som begår, dvs. utför, ett brott. Begreppen "planera eller förbereda" bör läsas mot bakgrund av resolutionens övergripande syfte att förhindra att terroristhandlingar begås. Resan bör alltså på ett inte obetydligt sätt öka denna risk. Därmed får resolutionens krav i denna del anses omfatta resor i avsikt att förbereda eller planera på ett sådant sätt att gärningen skulle vara att bedöma som en förberedelsegärning enligt 23 kap. 2 § brottsbalken. Att straffbelägga resor som företas för att mer allmänt planera en terroristhandling kan inte anses öka denna risk på ett sätt som motiverar straffansvar. Det skulle i så fall också innebära en kriminalisering av ett förberedande moment (resan) till en gärning (planeringen) som inte utgör en straffbar förberedelsegärning. Utanför straffansvaret

ska alltså sådana resor falla som görs för att förbereda särskilt allvarlig brottslighet som inte är straffbelagd på förberedelsestadiet, t.ex. finansieringsbrott enligt 3 § finansieringslagen.

Regeringen anser således att straffansvaret bör omfatta avsikten att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet.

Enligt resolutionen kan resans avsikt för det andra vara att *ge eller få terroristträning*. Inte heller innebörden av terroristträning ("terrorist training") förklaras närmare. I ändringen av terrorismrambeslutet finns en definition av begreppet utbildning för terroristsyften. Med det avses tillhandahållande av 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 det ursprungliga rambeslutet och med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda för detta ändamål. I Europarådets konvention om förebyggande av terrorism finns en i sak överensstämmande definition av begreppet. För att genomföra dessa båda åtaganden infördes 5 § rekryteringslagen som reglerar ett särskilt straffansvar 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, förutsatt att gärningen begås med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet. Även artikeln om mottagande av utbildning i tilläggsprotokollet till konventionen innehåller en motsvarande definition.

Såväl ovan nämnda instrument som resolutionen har till syfte att öka möjligheterna att på ett tidigt stadium ingripa mot och förhindra att terroristhandlingar begås, bl.a. genom att träning ska vara kriminaliserat. Enligt utredningen bör med terroristträning i resolutionen avses det samma som i de andra internationella instrument som reglerar sådana handlingar. *Svea hovrätt* uppger att detta framstår som motiverat. Regeringen delar den uppfattningen. Straffansvaret bör alltså omfatta avsikten att meddela instruktioner enligt rekryteringslagen, liksom att ta emot instruktioner enligt den föreslagna regleringen i samma lag.

En straffbestämmelse av den innebörd som framgår ovan begränsar enskildas rätt till rörelsefrihet. Resorna innebär emellertid en ökad risk för att mycket allvarlig brottslighet begås och det finns därför ett starkt intresse av att hindra dem. Regeringen bedömer således att en begränsning är såväl nödvändig som proportionell och att införandet av ett straffansvar är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen (se nedan om avgränsningen när det gäller resor till medborgarskapslandet).

Sammanfattningsvis föreslås straffbestämmelsen avse den som reser eller påbörjar en resa i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § rekryteringslagen. Liksom *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser regeringen att lagtexten bör formuleras på ett något annat sätt än vad utredningen föreslår.

*Resmålet ska vara ett annat land än det land där personen är medborgare*

Frågan är därefter vilka resor som ska omfattas av straffansvaret. Enligt resolutionen ska resor som statens *egna medborgare* gör till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare vara kriminaliserade. Det innebär att även resor som en svensk medborgare påbörjar någon annanstans än i Sverige ska kunna bestraffas. Detta är också rimligt utifrån att det inte bör vara avgörande från vilket land en resa utgår. Därmed uppställer resolutionen inte bara krav på att det finns materiella straffbestämmelser med visst innehåll utan även att de ska kunna tillämpas på gärningar begångna utanför det egna territoriet. Detta aktualiserar även frågan om domsrätt, se avsnitt 7.

Resolutionen omfattar även resor som *andra personer* än statens egna medborgare gör från statens, dvs. Sveriges, territorium till en annan stat än den stat där personen har sin hemvist eller är medborgare. I dessa fall finns en anknytning till Sverige genom att gärningen, dvs. resan, påbörjas här. Frågan om en straffbestämmelses extraterritoriella tillämplighet och svensk domstols behörighet aktualiseras då inte eftersom ett sådant brott, med tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 4 § brottsbalken, kan anses vara begånget här.

Kriminaliseringskravet enligt resolutionen omfattar alltså inte resor till en persons hemvist- eller medborgarskapsland. Motsvarande avgränsning finns i Europarådets tilläggsprotokoll. Frågan är om en sådan begränsning är lämplig även vid utformningen av den svenska straffbestämmelsen eller om det kan finnas anledning att gå längre än åtagandet.

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. I många fall kan risken för att allvarlig brottslighet begås vara som störst i just detta land. Det kan också upplevas som otillfredsställande att svenskar som reser till t.ex. Syrien eller Irak kan dömas medan detsamma inte gäller en person som har sin hemvist eller är medborgare där, trots att gärningen genom kravet på avsikt kan anses likvärdig. Motsvarande resonemang är tillämpligt på resor som företas av någon som har ytterligare ett medborgarskap vid sidan av det svenska. En sådan begränsning av straffansvaret som resolutionen innebär kan även medföra utrednings- och bevisvärigheter i fråga om var den misstänkte har sin hemvist eller är medborgare.

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 samfun-

dets 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 grundlagsskyddad 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 förutsätts 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.

När det gäller resolutionens begränsning för resor till en persons *hemvistland* kan de skäl som talar mot att gå längre än resolutionen inte anses vara lika starka. Enligt utredningen bör sådana resor därför omfattas, vilket dock ifrågasätts av *Justitiekanslern*. Däremot är *Polismyndigheten* uttalat positiv till att resor till hemvistlandet träffas. Regeringen konstaterar att även om det som utgångspunkt måste finnas en rätt för var och en att resa in i sitt hemvistland utgör det inte en grundlagsskyddad rättighet i Sverige. Inte heller i Europakonventionen eller dess tilläggsprotokoll finns motsvarande skydd som för rätten att resa in i det egna medborgarskapslandet. Skälen för att gå utöver resolutionen i detta avseende får däremot anses vara desamma, nämligen framför allt att förhindra att särskilt allvarlig brottslighet begås. Straffbestämmelsen bör därför även omfatta resor som företas till en persons hemvistland.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att straffansvaret ska avse den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare.

### *Straffbestämmelsens placering*

Den föreslagna straffbestämmelsen reglerar resor i avsikt att dels begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, dels meddela eller ta emot instruktioner enligt vissa bestämmelser i rekryteringslagen. Även om det första ledet av den föreslagna bestämmelsen i och för sig träffar gärningar som till sin karaktär närmast kan hänföras till de osjälvständiga brottsformerna enligt terroristbrottslagen bedömer regeringen att den lämpligaste placeringen är i rekryteringslagen. Där anges vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet och finns det redan en bestämmelse om utbildning. Dock bör brottet inte inordnas under rubriken ”Utbildning” som utredningen föreslår, eftersom straffansvaret även omfattar gärningar som inte har något med utbildning att göra. I stället föreslår regeringen att det införs en särskild rubrik till det nya brottet. Någon ändring av lagens rubrik bedöms dock inte vara nödvändig.

### *Straffskalan och påföljdsval*

En resa som företas med den avsikt som föreslås, dvs. exempelvis att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, medför en ökad risk för att sådan brottslighet inträffar. Samtidigt är det fråga om gärningar på ett tidigt stadium i förhållande till t.ex. fullbordat terroristbrott. Det föreslagna brottet har alltså ett väsentligt lägre straffvärde än det brottet. Ofta kvarstår flera moment, inte minst när resan företas i avsikt att meddela eller ta emot instruktioner. Faran för fullbordat brott kan emellertid skilja sig åt beroende på karaktären av utbildningen. Brottsligheten kan även vara olika nära förestående beroende på om personen har för avsikt att utbilda någon annan eller att själv genomgå utbildning. Även när det gäller resor i syfte att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet kan den risk för fullbordat brott som en resa innebär skilja sig åt beroende på hur nära förestående detta brott är och på hur stor den konkreta risken för fullbordandet är. En resa som görs i avsikt att begå t.ex. ett terroristbrott är också som utgångspunkt mer straffvärd än en resa som företas för att förbereda ett sådant brott. Straffvärdet kan även vara avhängigt vilken typ av särskilt allvarlig brottslighet det är fråga om. Det måste därför finnas tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning i varje enskilt fall.

Utredningen föreslår att det ska föreskrivas samma straffskala för båda fallen av resor. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att en resa i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet borde ha ett högre straffvärde än en resa i avsikt att meddela eller motta instruktioner men motsätter sig inte den föreslagna straffskalan. Även om resegärningen i utbildningsfallen som utgångspunkt torde ligga längre från exempelvis ett fullbordat terroristbrott än resor som genomförs i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, anser regeringen att straffskalan för båda typer av resor ska vara densamma. Inte sällan kan avsikten med en resa vara såväl att förbereda ett terroristbrott som att meddela eller ta emot instruktioner som syftar till att realisera ett sådant brott. Det kan hända att förberedelsen i ett sådant fall är avsedd att ske just genom utbildningsåtgärder.

Med tanke på att brottet tar sikte på gärningar av förberedande karaktär är straffet för förberedelse till brott i 23 kap. 2 § brottsbalken en naturlig utgångspunkt. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i åtta år eller däröver kan följa på det fullbordade brottet. Även om det i och för sig är fallet när det gäller bl.a. terroristbrott framstår en straffskala om fängelse i två år som rimlig. Detta straff är också föreskrivet för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning enligt rekryteringslagen liksom för brott enligt finansieringslagen, om brottet inte är grovt. Detsamma gäller den föreslagna bestämmelsen om mottagande av utbildning. Även i dessa fall avser straffansvaret olika typer av förberedande gärningar till särskilt allvarlig brottslighet, om än inte i ett riktigt lika tidigt skede. Regeringen föreslår mot bakgrund av det anförda att straffskalan ska vara fängelse i högst två år.

När det gäller val av påföljd anser utredningen att det bör finnas anledning att bestämma påföljden till fängelse med hänsyn till brottslighetens art (30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Utredningen hänvisar till att terrorism utgör ett av de allvarligaste hoten mot bl.a. demokratin och att

det således är fråga om brottslighet som i grunden hotar ett fungerande samhälle. Ingen remissinstans invänder mot utredningens resonemang. *Kriminalvården* anger uttryckligen att den inte gör någon annan bedömning med tanke på hur påföljdssystemet är utformat. Enligt regeringen får det aktuella brottet anses särskilt angeläget att motverka. Det är fråga om en brottstyp som är svår att förebygga och upptäcka och som kan innefatta såväl ett angrepp på den personliga integriteten som en samhällsfara. Det handlar också om en företeelse som har ökat i omfattning under senare år. Regeringen ansluter sig därför till utredningens bedömning och anser alltså att den föreslagna brottslighetens art motiverar att påföljden bestäms till fängelse även om straffvärdet i sig eller tidigare brottslighet inte skulle motivera det. Styrkan i fängelsepresumtionen måste emellertid bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet.

### *Ringa fall och förhållandet till annan lagstiftning*

En särskild kriminalisering av resor innebär att straffansvaret kan inträda på ett tidigt stadium. Ofta kan det återstå flera och kanske både tids- och arbetskrävande åtgärder innan risken för särskilt allvarlig brottslighet konkretiseras. Den fara som resan innebär kan alltså i vissa fall vara begränsad. *Sveriges advokatsamfund* menar att vardagliga handlingar kriminaliseras utifrån ett rent subjektivt perspektiv och att de dessutom ligger långt ifrån själva terroristhandlingen. *Civil Rights Defenders* ger uttryck för liknande synpunkter och anser att förslaget ligger nära en kriminalisering av den fria tanken. För att straffansvaret inte ska bli alltför långtgående eller få orimliga konsekvenser av andra skäl bör det enligt regeringen därför finnas en möjlighet att utesluta sådana mindre allvarliga fall där ett straffansvar inte kan anses motiverat. Ett sådant undantag kan inte anses stå i strid med resolutionens syfte och ändamål att motverka den ökade risk för bl.a. terroristbrott som resorna kan innebära.

I 7 § rekryteringslagen finns en reglering om undantag från straffansvar i ringa fall. Regeringen föreslår att denna bestämmelse blir tillämplig även i fråga om det nu föreslagna brottet. Detta kräver inte någon lagändring.

Som framgår av avsnitt 5.1 kan de gärningar som träffas av straffansvaret i vissa fall även vara straffbara som försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Det kan också vara aktuellt att döma för osjälvständiga former av brottsbalksbrott. Syftet med den föreslagna straffbestämmelsen är i första hand att säkerställa att svensk lagstiftning lever upp till resolutionens krav. Däremot ska bestämmelsen som utgångspunkt inte ha företräde framför terroristbrottslagen eller brottsbalken. För det fall en gärning är belagd med samma eller strängare straff i någon av dessa lagar ska det därför inte dömas till ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen. 8 § rekryteringslagen ska därmed vara tillämplig. Inte heller avseende denna paragraf krävs några lagstiftningsåtgärder.

### *Osjälvständiga brottsformer*

Det förslag till straffbestämmelse som lämnas innebär att brottet är fullbordat redan när resan påbörjas förutsatt att den föreskrivna avsikten finns vid denna tidpunkt. Det innebär att straffansvaret kan inträda i ett

tidigt skede. Resenären behöver inte ha lämnat Sverige eller ens den egna hemorten. Utgångspunkten för övervägandena om även osjälvständiga brott bör vara kriminaliserade är därför att fullbordanspunkten ligger tidigt och att resegarningen i sig utgör ett slags förberedande brott.

Enligt resolutionen ska inte bara en resa utan även försök till en resa vara kriminaliserat. Detta begrepp skiljer sig delvis åt mellan olika länder. Avgörande bör således vara vad resolutionen syftar till, snarare än ordalydelsen. Det innebär att visst utrymme för allmänna proportionalitets- och lämplighetsöverväganden måste finnas, förutsatt att det övergripande syftet inte åsidosätts. Regeringen noterar i det sammanhanget att *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att lagstiftningsresolutioner från säkerhetsrådet inte ska läsas som lagtext eller följas slaviskt utan snarare ses som ett bindande påbud att vidta nödvändiga åtgärder för att ta itu med de problem som identifierats. Som nämns ovan medför rekvisitet ”påbörjar en resa” bl.a. att det inte finns något behov av en uttrycklig försöksreglering. Genom det föreslagna brottet bedöms syftet med resolutionen vara uppfyllt. Även *Åklagarmyndigheten* menar att Sverige genom en sådan kriminalisering måste anses ha uppfyllt sina åtaganden och uppger dessutom att kriminalisering ur ett legitimitetsperspektiv inte ska göras på ett sätt som kan framstå som onödigt. Enligt regeringen kan det ifrågasättas vari nyttan med en särskild försöksreglering, som inte efterfrågas av någon remissinstans, skulle bestå. Det är mot bakgrund av den tidiga fullbordanspunkten svårt att se i vilka straffvärda fall ett försök men inte ett fullbordat brott skulle föreligga. Med hänsyn härtill och till att det skulle kunna försvåra för det förebyggande arbetet görs bedömningen att ett särskilt ansvar för försök inte bör införas. Detsamma gäller förberedelse och stämpling till brott, som dessutom inte regleras i resolutionen.

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.

Vad gäller offentlig uppmaning och rekrytering till exempelvis terroristbrott kan det erinras om regleringen i rekryteringslagen, se avsnitt 4.3. Enligt den är det straffbart att i ett meddelande till allmänheten uppmana eller annars söka förleda till särskilt allvarlig brottslighet liksom att, i annat fall, söka förmå någon annan att begå eller annars medverka till sådan brottslighet.

### 5.2.3 En ny straffbestämmelse om finansiering av resa

**Regeringens förslag:** En ny straffbestämmelse införs i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Bestämmelsen ska 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 att begå brott enligt föreslagna 5 b § lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering



och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Straffet ska vara fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen om straff för terroristbrott ska ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen inte dömas ut.

Sådan brottslighet som avses i artikel 2 i konventionen för bekämpande av nukleär terrorism läggs till i uppräkningsparagrafen i 2 § 3 lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår en delvis annan utformning av lagtexten.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. *Polismyndigheten* uppger att brottslighet med koppling till särskilt allvarlig brottslighet/terrorism inte bör medge utrymme för ringa fall. Även *Säkerhetspolisen* menar att undantaget för ringa fall bör tas bort och anser att all finansiering med ifrågavarande syfte och vetskap måste vara straffbar. Beträffande straffskalan förklarar *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* att många fall av finansiering, som framstår som mindre straffvärda än resebrotten, i praktiken kommer att bestraffas på samma nivå som resebrotten, vilket framstår som tveksamt ur ett proportionalitetsperspektiv. Enligt fakultetsnämnden bör straffskalan därför innefatta även böter. *Sveriges advokatsamfund* menar att det inte finns någon övertygande motivering till att finansieringen av en resa i syfte att utbilda sig ska innehålla samma straffskala som finansieringen av särskilt allvarlig brottslighet och anser att påföljden bör bestämmas till ett års fängelse. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* framför motsvarande synpunkt och tycker att påföljdsförslaget är svårt att motivera ur ett systematiskt perspektiv, eftersom straffsatsen är densamma som för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet vilket är att anse som en gärning som ligger betydligt närmare fullbordanstillståndet för sådan brottslighet än vad finansiering av resor gör. *Civil Rights Defenders* avstyrker förslaget.

### Skälen för regeringens förslag

*Vad ska straffansvaret omfatta?*

Regeringen gör i avsnitt 5.1 bedömningen att det bör införas ett särskilt straffansvar för den som finansierar en resa utomlands som sker i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller att ge eller få terroristträning.

Resolutionen har i likhet med finansieringskonventionen (se avsnitt 4.3) ytterst till syfte att förhindra att terroristbrott begås. Vid utformningen av straffbestämmelsen bör det därför beaktas hur konventionen har genomförts i svensk rätt. Sådana bestämmelser finns bl.a. i finansieringslagen.

De finansieringsåtgärder som regleras i lagen är att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom. Insamlande och tillhandahållande av tillgångar anges även i resolutionen och bör alltså omfattas av straffansvaret. Vad gäller finansiering i form av mottagande infördes det i finansieringslagen för att leva upp till konventionens krav på att

vissa osjälvständiga brottsformer skulle vara straffbara. Ett motsvarande åtagande finns inte i resolutionen. Enligt regeringen är det emellertid motiverat att låta straffansvaret för finansiering av resor omfatta även sådana gärningar. Det skulle bl.a. göra det möjligt att döma den som tar emot pengar i syfte att främja annans resa. Dessutom skulle en person som tar emot pengar för att finansiera en egen resa men där resan ännu inte påbörjats eller inte kan anses utgöra ett led i t.ex. ett terroristbrott kunna dömas. Mot bakgrund av resolutionens syfte att motverka och förhindra resor är det rimligt att även sådan finansiering ska kunna bestraffas. Därtill kommer att det finns fördelar med att utforma bestämmelsen på samma sätt som det befintliga finansieringsbrottet. Svårigheter kan annars uppstå vid tillämpningen, särskilt som det i ett tidigt skede inte alltid går att avgöra under vilket straffstadgande ett handlande faller.

Enligt resolutionen ska finansieringen ske i syfte att tillgångarna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för en persons resa. Detta krav på syfte respektive vetskap uppställs även i finansieringskonventionen och motsvarande formulering återfinns därför i det befintliga finansieringsbrottet (3 §). Enligt regeringen bör samma uttryck användas beträffande finansiering av resa. Utredningen föreslår i lagtexten att användningen ska avse att ”genomföra en resa”. Eftersom samtliga förutsättningar för en straffbar resa måste vara uppfyllda anser regeringen att ett lämpligare uttryck är ”begå brott”. Detta kan även jämföras med lydelsen i 3 §, ”begå särskilt allvarlig brottslighet”.

Regeringen föreslår därmed att straffansvaret ska 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 att begå brott enligt 5 b § rekryteringslagen. Bestämmelsen bör placeras omedelbart efter det befintliga finansieringsbrottet.

Det finns vare sig något åtagande eller behov av att kriminalisera försök, förberedelse eller stämpling till brottet.

### *Straffskalan*

Finansiering utgör en slags förberedande handling eller medverkan till det föreslagna brottet i 5 b § rekryteringslagen. Även resan i sig utgör emellertid en form av förstadium till särskilt allvarlig brottslighet respektive utbildning. Detta bör givetvis beaktas vid utformningen av straffskalan.

Mest näraliggande är att göra en jämförelse med det straff som är föreskrivet för brott av normalgraden enligt 3 § finansieringslagen, nämligen fängelse i högst två år. Det är också den straffskala som utredningen föreslår. Straffansvaret avseende finansiering av resa omfattar emellertid handlingar som ligger längre ifrån den fullbordade brottsligheten. Det bör också noteras att straffet enligt den föreslagna bestämmelsen om resor är fängelse i två år. Flera remissinstanser, bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund*, pekar på dessa diskrepanser och anser att det föreslagna straffet framstår som tveksamt ur ett proportionalitetsperspektiv och därför bör vara lägre. Regeringen kan i och för sig ha förståelse för den uppfattningen. Det är emellertid fråga om gärningar som medför en risk för mycket allvarlig brottslighet. Finansieringen kan i vissa fall vara lika straffvärd som själva

resan och en förutsättning för att den kommer till stånd. Även inom ramen för den skala som utredningen föreslår är det möjligt att göra en nyanserad straffmätning. Regeringen föreslår därför att straffet för finansiering av resa ska vara fängelse i högst två år.

För brott enligt 3 § finns en särskild straffskala för grovt brott. Med beaktande av att de mest allvarliga fallen av finansiering av resor, t.ex. finansiering av en resa som företas i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet, även kan utgöra brott enligt det befintliga finansieringsbrottet finns det inte skäl att införa en särskild straffskala för grovt brott.

#### *Ringa fall och förhållandet till annan lagstiftning*

Finansieringslagen föreskriver redan en möjlighet att göra undantag från straffansvaret i ringa fall. Enlig förarbetena syftar bestämmelsen till att undanta icke straffvärda fall och därmed undvika stötande resultat (prop. 2001/02:149 s. 60). Utredningen föreslår att samma möjlighet ska gälla för det nya brottet. *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* invänder mot detta och menar att all finansiering ska omfattas. Visserligen innehåller resolutionen inte uttryckligen någon sådan reglering men ett undantag av det slaget kan inte anses stå i strid med dess övergripande syfte och ändamål. Medlemsstaternas utrymme att vid genomförandet beakta nationella principer om t.ex. proportionalitet torde dessutom inte vara mer begränsade än i förhållande till finansieringskonventionen som inte heller innehåller något sådant undantag. Regeringen anser att samma skäl som motiverar den befintliga regleringen är relevanta nu och föreslår därför att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar.

Som framgår av avsnitt 5.1 kan de gärningar som omfattas av resolutionen även vara straffbara som exempelvis förberedelse till terroristbrott. Avsikten med den föreslagna straffbestämmelsen 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 den föreslagna bestämmelsen ska således dessa regler tillämpas. Det föreslås därför att subsidiaritetsbestämmelsen i 5 § finansieringslagen ändras till att omfatta samtliga brott enligt lagen.

Konkurrens kan även uppstå i förhållande till annat straffansvar enligt finansieringslagen (se även förslag i avsnitt 6.2). Som utgångspunkt ska det inte dömas för båda brotten utan för brott enligt 3 §. Denna situation får emellertid lösas i varje enskilt fall genom tillämpning av sedvanliga konkurrensregler. Detsamma gäller om straffansvar enligt 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) aktualiseras (prop. 2001/02:149 s. 48).

Genom att den föreslagna straffbestämmelsen placeras i finansieringslagen blir även bestämmelserna om förverkande och penningbeslag i 7–9 §§ tillämpliga. Enligt regeringen framstår det som motiverat.

#### *Utvidgning av vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet*

Straffansvaret för finansiering av resa föreslås omfatta resor i syfte att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller ta emot instruktioner som är särskilt ägnade att användas för sådan brottslighet. Den föreslagna bestämmelsen om resor placeras i rekryteringsla-

gen. Med särskilt allvarlig brottslighet enligt den lagen avses bl.a. brottslighet enligt artikel 2 i den internationella konventionen för bekämpande av nukleär terrorism. Att finansiera själva brottsligheten enligt den artikeln är dock inte straffbart, eftersom den inte omfattas av särskilt allvarlig brottslighet enligt finansieringslagen. Skälet är att konventionen för bekämpande av nukleär terrorism inte finns upptagen i finansieringskonventionens bilaga över vilken brottslighet som ska utgöra terroristbrott (prop. 2013/14:212 s. 17).

Genom att särskilt allvarlig brottslighet enligt rekryteringslagen avser fler brott än sådan brottslighet enligt finansieringslagen kommer straffansvaret för finansiering av resa att vara mer omfattande än finansiering av brottsligheten i sig. Enligt regeringen är det en otillfredsställande ordning. Även bortsett från detta är det rimligt att finansiering av sådan brottslighet som omfattas av konventionen för bekämpande av nukleär terrorism är straffbar. Regeringen föreslår därför att den brottsligheten läggs till i uppräkningslistan av vad som i finansieringslagen avses med särskilt allvarlig brottslighet.

## 6 FATF:s rekommendation 5

### 6.1 Det finns behov av en skärpt straffrättslig reglering

**Regeringens bedömning:** De gärningar som ska utgöra brott enligt FATF:s rekommendation 5 är inte till alla delar straffbara enligt svensk rätt. Det bör införas ett särskilt straffansvar avseende finansiering av en terrorist eller en terroristorganisation.

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrar sig i denna del instämmer i utredningens bedömning eller har ingen invändning.

**Skälen för regeringens bedömning:** FATF:s rekommendation 5 innebär att det ska vara kriminaliserat att finansiera eller försöka finansiera dels terroristhandlingar, dels terroristorganisationer och enskilda terrorister. Kriminaliseringskravet omfattar därigenom inte bara finansiering av brottsliga gärningar utan också av vissa organisationer och personer. Beträffande de senare har syftet med finansieringen ingen betydelse.

Genom bestämmelserna i 3 och 4 §§ finansieringslagen uppfyller svensk rätt rekommendationens krav på att finansiering av terroristhandlingar och försök till sådant brott ska vara kriminaliserat. Däremot är det enligt finansieringslagen inte straffbart att finansiera en terroristorganisation eller en enskild terrorist om det inte sker i syfte att egendomen ska användas eller, i vart fall, med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Att finansiera en sådan organisation eller person kan emellertid utgöra t.ex. förberedelse till terroristbrott. Det förutsätter enligt 23 kap. 2 § brottsbalken dock att någon tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av det. Förberedelseansvar kräver att det

föreligger uppsåt till brottslighet av visst slag även om det inte behöver gälla en konkret gärning.

Högsta domstolen (HD) har i ett beslut om utlämning uttalat sig om straffansvaret enligt finansieringslagen (beslut den 14 april 2014, mål Ö 386-14). I målet åberopades en utländsk dom där den brottsliga handlingen bestod i att en person hade tillhandahållit ekonomiskt stöd till en viss organisation. HD bedömde att detta skulle kunna motsvara brott enligt finansieringslagen men konstaterade att ansvar enligt 3 § förutsätter att den som tillhandahåller pengar gör det i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Eftersom det av utredningen i målet inte framgick att personen haft uppsåt att finansiera särskilt allvarlig brottslighet på det sätt som krävs enligt finansieringslagen och handlandet inte heller på annat sätt motsvarade brott enligt svensk lag förelåg hinder mot utlämning.

Vare sig finansieringslagen eller bestämmelsen om förberedelse till terroristbrott kan därmed anses helt uppfylla rekommendationens krav på att det ska vara kriminaliserat att finansiera en terroristorganisation eller en enskild terrorist oavsett syfte. Att detta föranledde viss kritik från FATF i samband med utvärderingen av Sverige 2006 framgår av avsnitt 4.2.

I sanktionslagen finns en straffbestämmelse om överträdelse av bl.a. förbud att tillgängliggöra varor eller pengar till särskilt utpekade personer och organisationer (8 §). För straffansvar krävs emellertid att personen eller organisationen är föremål för sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd eller beslutade av EU. Inte heller denna reglering uppfyller därmed de krav som FATF uppställer.

Mot bakgrund av den befintliga regleringen och hur denna har tolkats bedömer regeringen att det krävs lagstiftning för att svensk rätt ska motsvara de krav som följer av FATF:s rekommendation 5 i nuvarande lydelse tillsammans med vad som i övrigt utgör FATF:s standarder.

Även bortsett från FATF:s kritik bedömer regeringen att det finns skäl att vidta lagstiftningsåtgärder. *Åklagarmyndigheten* uppger att det skett en utveckling där vissa terroristorganisationer vill skapa en statsliknande struktur och därför lägger pengar på en sådan uppbyggnad och inte bara själva terroristhandlingarna samt att den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av terrorism måste anses vara nödvändig för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna bekämpa terrorism.

Enligt rapporten *Finansiering av terrorism – En nationell riskbedömning* (gemensam rapport den 28 mars 2014 från bl.a. rättsväsendets myndigheter, dnr Fi2012/4457/FMA/BF) förekommer det sannolikt finansiering av terrorism i Sverige. Det finns en fällande dom för finansieringsbrott. Därutöver förekommer det i flera svenska utredningar eller utländska utredningar med anknytning till Sverige uppgifter om bl.a. sådan finansiering. Hotet bedöms enligt rapporten vara förhållandevis begränsat men inte försumbart, eftersom även små penningströmmar kan bidra till allvarliga våldsbrott med svåra konsekvenser. Den utgående finansieringen, dvs. medel som genereras i Sverige men förs ut ur landet för att användas till terrorism, uppges utgöra det mest allvarliga hotet i Sverige när det gäller terrorismfinansiering. Enligt rapporten anser *Åklagarmyndigheten* att det kan vara svårt att fullgöra beviskraven för finansieringsbrott och förberedelse till terroristbrott. Det förhållandet att mottagaror-

ganisationer ägnar sig åt både terrorism och exempelvis socialt eller humanitärt arbete uppges kunna innebära att kravet på syfte eller vetskap som den nuvarande lagstiftningen ställer upp är särskilt svårt att uppfylla.

Mot bakgrund av vad som redovisas ovan gör regeringen bedömningen att det bör införas ett särskilt straffansvar avseende finansiering av terrorister och terroristorganisationer oavsett syfte. En sådan reglering skulle även innebära att finansiering av att ge och ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott liksom av andra aktiviteter som en terrorist eller en terroristorganisation ägnar sig åt kan omfattas av straffansvar.

## 6.2 En ny straffbestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer

**Regeringens förslag:** En ny straffbestämmelse införs i 3 § lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Bestämmelsen ska 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 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. Straffet ska vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art. Försök till brott ska vara straffbart.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen om straff för terroristbrott ska ansvar enligt den föreslagna bestämmelsen inte dömas ut.

**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte något särskilt uppsåtsrekvisit. Vidare innehåller inte utredningens förslag ”stämpling” till särskilt allvarlig brottslighet. Lagtexten är även i övrigt något annorlunda utformad.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. Enligt *Justitiekanslern* kan det väntas bli svårt att fullgöra beviskraven när det gäller frågan om en överföring eller utbetalning kan anses rättsstridig. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* avstyrker förslaget och anför att det inte är ett visst önskat beteende som kriminaliseras utan en person eller en organisation. Vidare saknas enligt fakultetsnämnden närmare resonemang kring hur bedömningen av en persons eller organisations koppling till särskilt allvarlig brottslighet ska göras och vilket underlag som kan förväntas. Även *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och pekar på att det som avses med kriminaliseringen i många fall är helt naturliga mellanhanden mellan människor, såsom att bidra till en anhörigs försörjning eller förnödenheter till flyktingar i ett krigsområde via en organisation. Enligt advokatsamfundet kan förslaget, sett även mot bakgrund av terro-

ristlagstiftningens svåröverskådliga och svårtillämpade karaktär, inte anses uppfylla legalitetsprincipens krav på precision och tydlighet vad gäller det straffbara handlandet. Liknande synpunkter lämnar *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* som avstyrker förslaget och anser att kriminaliseringen är alltför vittomfattande och att oklarheterna kring vad som krävs för att en person eller sammanslutning ska utgöra en förbjuden mottagare gör bestämmelsen mycket tveksam ur ett legalitetsperspektiv. *Svenska Journalistförbundet* uppger att det saknas en analys av vilka grupper eller enskilda som anses vara terrorister eller som stöder deras verksamhet och att begreppen snabbt förändras över tid. *Svenska Bankföreningen*, som inte har någon invändning mot förslaget, pekar på vikten av att verksamhetsutövarna ges tillgång till adekvat information i rätt tid för att syftet med regleringen ska kunna uppnås. – *Svea hovrätt* menar att de gränsdragningsproblem som kan uppstå beträffande vilka utbetalningar som är att bedöma som ringa fall bör utvecklas och nämner särskilt betalningar mellan närstående, även om hovrätten anser att det saknas skäl att undanta sådana utbetalningar. *Åklagarmyndigheten* anför att undantagen gällande skälig ersättning för arbete och utförda leveranser kan uppfattas som långtgående och efterfrågar ett förtydligande, eftersom det kan uppstå tillämpningssvårigheter. *Polismyndigheten* anser att undantaget för ringa fall bör tas bort, eftersom allt främjande av särskilt allvarlig brottslighet/terrorism har ett högt straffvärde. Även *Säkerhetspolisen* menar att undantaget för ringa fall bör tas bort, eftersom all finansiering med ifrågavarande syfte och vetskap måste vara straffbar. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anmärker att det förhållandet att undantaget för ringa fall i normalfallet inte bör träffa insamling till förmån för organisationer innebär att polis måste söka lagföra småskalig insamlingsverksamhet till förmån för organisationer som befinner sig i gråzonen mellan terroristorganisationer och ”befrielseorganisationer”. Enligt fakultetsnämnden är det knappast önskvärt att alienera personer som på ett småskaligt sätt uttrycker stöd för vissa organisationer eller att polisiära resurser ska ägnas åt att beivra sådan verksamhet. *Svenska Röda Korset* efterlyser en tydligare problematisering av frågan om undantag från straffansvar när det gäller humanitärt arbete som vissa terroristorganisationer i omfattande utsträckning också ägnar sig åt samt ett tydligare resonemang som motiverar straffvärdet av sådant riktat stöd till människor i ofta mycket utsatta situationer. *Helsingborgs tingsrätt* anser att den föreslagna straffskalan för grovt brott kan framstå som mild och menar att ett högre minimistraff kan övervägas.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Vad avses med terrorist och terroristorganisation?*

Regeringen gör ovan bedömningen att det bör införas ett särskilt straffansvar för den som finansierar en terrorist eller en terroristorganisation oavsett syftet med finansieringen.

FATF:s ordlista, som ingår i organisationens standarder (se avsnitt 4.2), innehåller en definition av såväl terrorist som terroristorganisation. Med terrorist avses varje fysisk person som på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligen (1) begår eller försöker begå terro-

risthandlingar, (2) medverkar till terroristhandlingar, (3) värvar eller instruerar andra personer att begå terroristhandlingar, eller (4) medverkar till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår terroristhandlingar, när medverkan är uppsåtlig och sker i syfte att främja terroristhandlingen eller med vetskap om gruppens avsikt att begå en terroristhandling. Terroristorganisation definieras av FATF som varje grupp av terrorister som företar sådana handlingar.

När det gäller FATF:s definition av en terrorist delar regeringen utredningens bedömning att terroristhandlingar bör motsvara begreppet särskilt allvarlig brottslighet i finansieringslagen (se avsnitt 4.3), liksom att punkt 1 ovan får anses omfatta att begå eller försöka begå sådan brottslighet.

Punkterna 2–4 bedömer utredningen omfattar sådana förfaranden som torde täckas av bestämmelsen om medverkan i svensk rätt. Utredningen anser att straffansvaret därutöver ska träffa finansiering av den som förbereder särskilt allvarlig brottslighet. FATF:s definition anknyter nära till vilka gärningar som enligt finansieringskonventionen ska vara straffbelagda. I konventionen anges att en person, utöver fullbordat brott eller försök, begår brott om han eller hon a) medverkar till ett fullbordat brott eller ett försök, b) värvar eller instruerar andra personer att begå ett sådant brott, eller c) medverkar till att en grupp personer som handlar i ett gemensamt syfte begår ett eller flera sådana brott, förutsatt att medverkan är uppsåtlig och sker antingen i syfte att främja gruppens brottsliga verksamhet eller syfte när verksamheten eller syftet innefattar förövande av ett fullbordat brott, eller med vetskap om gruppens avsikt att begå ett fullbordat brott (artikel 2.5). I samband med genomförandet av finansieringskonventionen uttalade regeringen att dessa handlingar, som motsvarar punkterna 2–4 i FATF:s definition, fick anses omfattas av bestämmelsen om medverkan till brott i 23 kap. 4 § brottsbalken (prop. 2001/02:149 s. 44).

Det saknas anledning att göra någon annan bedömning i fråga om att de beskrivna gärningarna omfattas av de svenska reglerna om medverkan till brott. Handlingarna enligt FATF:s definition torde emellertid även, för det fall fullbordat brott inte kommer till stånd, kunna utgöra stämpling till särskilt allvarlig brottslighet. Vad gäller förhållandet mellan förberedelse och stämpling kan noteras att regeringen i lagrådsremissen Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet (Ju2015/07463/L5) uttalar att stämpling till brott inte generellt bör betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott. Enligt regeringen bör därför, utöver stämpling, även handlingar som innebär straffbar förberedelse till särskilt allvarlig brottslighet omfattas av definitionen av en terrorist.

Som framgår ovan är en terroristorganisation enligt FATF:s definition en grupp av fysiska personer som uppfyller kriterierna för en terrorist. Ytterligare vägledning kan hämtas från terrorismrambeslutet som definierar en terroristgrupp som en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kon-



tinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur (artikel 2).

Genom att knyta definitionen av terrorist och terroristorganisation till utförandet av straffbara gärningar i förhållande till särskilt allvarlig brottslighet bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* och *Svenska Journalistförbundet*, att det framgår tillräckligt tydligt vilka personer och organisationer som avses. Ett straffansvar kopplat till detta kan därför inte anses komma i konflikt med legalitetsprincipen.

Sammanfattningsvis avses alltså med begreppet terrorist i detta sammanhang en person som begår terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Med begreppet terroristorganisation avses en grupp av terrorister som företar sådana handlingar.

#### *Vad ska straffansvaret omfatta?*

Straffansvaret bör avse samma finansieringsåtgärder som enligt det befintliga brottet, dvs. att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom.

Vad gäller användaren redogörs ovan för vad som bör avses med en terrorist respektive en terroristorganisation. Regeringen delar utredningens bedömning att det inte bör införas någon legaldefinition av begreppet terrorist respektive terroristorganisation och anser inte heller att termerna bör användas i lagtexten. Det bör alltså i bestämmelsen anges att finansieringen ska avse 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 tolkningsnoten till rekommendation 5 ska finansieringen ske i syfte att tillgångarna ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas av en terrorist eller en terroristorganisation. I samband med utvärderingen 2006 uppmanades Sverige göra det straffbart att samla in eller tillhandahålla tillgångar med vetskap om att de är avsedda att användas på detta sätt. Det förslag som utredningen lämnar svarar mot den kritik som uttrycktes mot Sverige. Enligt regeringen bör dock samma särskilda uppsåtsrekvisit som i FATF:s standarder, liksom i det befintliga finansieringsbrottet och det brott avseende finansiering av resa som regeringen föreslår i avsnitt 5.2.3, användas. Det innebär att det bör krävas antingen att syftet är att egendomen ska användas eller vetskap om att den är avsedd att användas av en sådan person eller sammanslutning av personer som anges ovan.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* invänder mot att straffansvaret knyts till finansiering av en viss person eller sammanslutning, snarare än till ett önskat beteende. Regeringen konstaterar att det befintliga brottet i finansieringslagen i och för sig tar sikte på handlingar men att det för ansvar räcker t.ex. att pengar samlas in med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Det krävs alltså inte att den särskilt allvarliga brottsligheten har fortskridit så långt att finansieringen utgör en straffbar förberedelse- eller stämplingsgärning. Ett straffansvar som utformas på det sätt som beskrivs ovan

innebär att det avser en person eller en sammanslutning av personer som utför en eller flera straffbara gärningar i förhållande till särskilt allvarlig brottslighet. Det betyder att ansvaret många gånger kommer att träffa gärningar där faran för särskilt allvarlig brottslighet är påtaglig. Dessutom är det en förutsättning att den som finansierar i vart fall har vetskap om att egendomen är avsedd att användas av en sådan person eller sammanslutning av personer.

Sammanfattningsvis föreslås att det ska vara 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 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. Regeringen anser att det befintliga finansieringsbrottet bör behållas liksom att det nya straffansvaret ska regleras i samma bestämmelse. Även försök föreslås vara straffbart.

Frågan är om straffansvaret ska avse samtliga överföringar av egendom. Regeringen anser att det måste finnas ett visst tolkningsutrymme i förhållande till rekommendationen, särskilt om detta är nödvändigt med hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter. *Svea hovrätt* framhåller särskilt vikten av individens rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda men även möjligheten att erhålla vissa utbetalningar. Liksom när det gäller det befintliga finansieringsbrottet anser regeringen därför att endast rättsstridiga gärningar bör omfattas (prop. 2001/02:149 s. 60). Utanför det straffbara området faller därmed bl.a. sådant överlämnande av tillgångar som sker med stöd av lag, t.ex. förmåner enligt socialförsäkringssystemet, eller annars av tvingande skäl. Inte heller skälig lön för utfört arbete bör omfattas.

### *Straffskalan*

Det föreslagna straffansvaret bör kunna aktualiseras i de fall då det inte går att styrka att egendomen är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Brottet avser alltså gärningar som i regel torde vara mindre straffvärda än det befintliga finansieringsbrottet. Straffet för normalgraden av det brottet är fängelse i högst två år. Olikheterna mellan brotten är emellertid inte så stora att det finns skäl att föreskriva en särskild straffskala för det nya brottet. Det bedöms också kunna förekomma sådana allvarligare fall där den befintliga skalan är motiverad. Regeringen bedömer därför att samma straffskala bör gälla för båda gärningstyperna och att skillnaderna i straffvärde får hanteras inom ramen för straffskalan.

Finansieringslagen innehåller en särskild straffskala för grovt brott, enligt vilken det kan dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Även om det endast undantagsvis torde bli aktuellt att tillämpa den skalan då finansieringen inte sker i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet, kan det inte uteslutas att sådana fall kan förekomma. *Helsingborgs tingsrätt* anser att det föreslagna minimistraffet om fängelse i sex månader kan framstå som mildt med hänsyn till den ytterst allvarliga brottslighet som brottstypen utgör ett förstadium till och

uppper att ett minimistraff om ett år skulle kunna övervägas. Enligt regeringen bör det grova brottet ha samma straffskala som det befintliga finansieringsbrottet. Det finns inget som talar för att den sedan tidigare föreskrivna straffskalan inte skulle vara tillräcklig för de grova brotten på den lägsta nivån. Denna skala liksom de kvalifikationsgrunder som redan anges i finansieringslagen bör därför gälla i förhållande till det föreslagna brottet.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att straffskalan 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 utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

### *Ringa fall och förhållandet till annan lagstiftning*

Straffansvaret för terrorismrelaterade handlingar är, med hänsyn till det starka intresset av att skydda samhället och enskilda, långtgående och kan inträda på ett tidigt stadium. För att kriminaliseringen inte ska träffa mer perifera företeelser och för att undvika orimliga resultat finns det i finansieringslagen och rekryteringslagen, som båda avser gärningar som kan föregå särskilt allvarlig brottslighet, ett undantag från straffansvar i ringa fall. Utredningen föreslår att samma möjlighet ska gälla för det nya finansieringsbrottet. I sammanhanget kan det också göras en jämförelse med de osjälvtändiga brottsformerna förberedelse och stämpling där gärningar som i och för sig kan framstå som straffvärda undantas från straffansvar om faran för brottets fullbordan var ringa.

Med beaktande av såväl de ovan anförda sakskaalen som systematiska skäl anser regeringen, till skillnad från *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen*, att ringa fall ska undantas från straffansvar. Regleringen om detta i 3 § tredje stycket blir, med den placering som straffbestämmelsen föreslås få, tillämplig utan någon lagändring.

Vad gäller frågan om en gärning ska anses som ringa tar bl.a. *Svea hovrätt* upp hur vissa överföringar närmare bör bedömas. Regeringen konstaterar i det sammanhanget att samtliga relevanta omständigheter måste beaktas. Det kan handla om vilken typ av egendom det rör sig om, beloppets storlek, relationen mellan de inblandade och faran för att särskilt allvarlig brottslighet skulle begås. Vidare berör *Svenska Röda Korset* bedömningen av sådant humanitärt arbete som vissa terroristorganisationer bedriver, liksom riktat stöd till människor i ofta mycket utsatta situationer. I likhet med utredningen anser regeringen 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.

Regeringen föreslår i avsnitt 5.2.3 att bestämmelsen i 5 § finansieringslagen, som reglerar att en gärning som är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen inte ska föranleda ansvar enligt finansieringslagen, ska omfatta samtliga brott enligt lagen. En gärning som är straffbar enligt den nya bestämmelsen om finansiering av en person eller en sammanslutning skulle även kunna

utgöra försök, förberedelse eller stämpling till ett brottsbalksbrott eller terroristbrott eller medverkan till sådana brott. Det saknas därför skäl att undanta den nya bestämmelsen från subsidiaritetsregeln, som alltså ska vara tillämplig. Konkurrens kan även uppstå i förhållande till den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av resa i 3 a §. Som utgångspunkt ska det inte dömas för båda brotten utan för brott enligt 3 §. Denna situation får dock lösas i varje enskilt fall genom tillämpning av sedvanliga konkurrensregler. Detsamma gäller om straffansvar enligt 8 § sanktionslagen skulle bli aktuellt (prop. 2001/02:149 s. 48).

Genom att den föreslagna straffbestämmelsen placeras i finansieringslagen blir även bestämmelserna om förverkande och penningbeslag i 7–9 §§ tillämpliga. Enligt regeringen framstår det som motiverat.

### 6.3 Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen

**Regeringens bedömning:** Den föreslagna bestämmelsen i 3 § första stycket 2 lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall innebär inte någon begränsning av föreningsfriheten.

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning eller har ingen invändning. *Justitiekanslern* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* efterfrågar en närmare redovisning av hur förslaget förhåller sig till föreningsfriheten. *Civil Rights Defenders* avstyrker lagförslaget mot bakgrund av de inkränkningar av de mänskliga rättigheterna och regeringsformens rättighetskapitel som det innebär och nämner i det sammanhanget bl.a. föreningsfriheten.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Utgångspunkter för bedömningen i fråga om föreningsfrihet*

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär en frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Detta anses innefatta inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 144).

Föreningsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen). Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål. I 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen anges uttömmande för vilka ändamål som en begränsning av föreningsfriheten får göras. Det får ske endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Genom dessa bestämmelser finns stöd för bl.a. den straffrättsliga regleringen om olovlig kärverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken.

I förarbetena till regeringsformen framhölls att bestämmelsen om föreningsfrihet inte kan tolkas så att en verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad mot ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning. (Prop. 1975/76:209 s. 112 f.)

I 1976 års lagstiftningsärende gjordes även vissa uttalanden om vad som kunde anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det framhölls bl.a. att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139). Vidare anfördes i propositionen att det är uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Det uttalades också att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. I propositionen betonades även vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften. (Prop. 1975/76:209 s. 153 f.)

Den snäva syn på rättighetsbegränsningar som förarbetena ger uttryck för har i senare lagstiftningsärenden om begränsningar av vissa rättigheter vidgats något. I den proposition som låg till grund för lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall togs nämligen hänsyn till de tänkbara effekterna av den föreslagna regleringen. Det innebar att de föreskrifter som var aktuella ansågs utgöra en begränsning av demonstrationsfriheten och mötesfriheten (prop. 2005/06:11 s. 30).

Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt sedan 1995. Genom inkorporeringslagen har konventionen ställning som vanlig lag men i förarbetena ges uttryck för uppfattningen att konventionen, på grund av sin särskilda karaktär, bör ges en särskild vikt vid lagtolkning i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 38). Av regeringsformen följer även att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). En föreskrift som är oförenlig med konventionen är således även oförenlig med regeringsformen. Vidare får domstolar och andra offentliga organ inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). Europakonventionen har mot den bakgrunden en speciell ställning i vår rättsordning.

Rätten till föreningsfrihet skyddas i artikel 11 i Europakonventionen. Enligt artikel 11.1 har var och en rätt till föreningsfrihet. I litteraturen har gjorts gällande att föreningsfriheten får antas omfatta alla sammanslutningar som inrättats på frivilliga grunder mellan flera fysiska och/eller juridiska personer, om sammanslutningen har organisatorisk struktur och verkar för gemensamma ändamål (van Dijk, van Hoof, van Rijn, Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4

uppl. 2006, s. 826). Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggandet av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Inom ramen för prövningen av Europakonventionens rättighetsskydd har frågor om kränkningar av föreningsfriheten uppkommit bl.a. i fall då myndigheter vägrat att acceptera föreningar som verkat för syften som ansetts strida mot nationella intressen. Europadomstolen har emellertid gett uttryck för och hållit fast vid att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 525).

Sverige har en skyldighet enligt Europakonventionen att inte kränka de rättigheter som regleras där, bl.a. föreningsfriheten. Därutöver har Sverige en positiv förpliktelse att verka för att enskilda inte hindras i utövandet av sina rättigheter av andra enskilda (se t.ex. Gustafsson mot Sverige [GC], no. 15573/89, 25 april 1996, para. 45).

Regeringen konstaterar att införandet av ett särskilt straffansvar för den som finansierar sammanslutningar av personer förutsätter att utformningen inte innebär att bestämmelsen begränsar friheten för enskilda att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften som är lovliga och att tillsammans verka för dessa syften inom ramen för sammanslutningen.

#### *Den föreslagna regleringen begränsar inte föreningsfriheten*

Som utvecklas i avsnitt 6.2 består en sammanslutning enligt paragrafen av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Den verksamhet som bedrivs är alltså inte lovlig. Genom den föreslagna regleringen blir det straffbart att samla in, tillhandahålla eller motta pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av bl.a. en sådan sammanslutning. Regleringen utgör därför inte någon direkt begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål, eftersom det av regleringen inte följer något hinder för en ideell förening att verka för lovliga syften.

Det återstår då att bedöma om de indirekta effekter som en sådan straffrättslig reglering kan få vad gäller medborgarnas möjligheter att verka gemensamt för lovliga ändamål inom ramen för en ideell förening kan anses innefatta en begränsning av föreningsfriheten i regeringsformens mening.

En begränsning av föreningsfriheten får, som nämns ovan, göras endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Av hänsyn till vikten av största möjliga åsiktsfrihet i ett pluralistiskt samhälle kan det också hävdas att tolkningen av vad som utgör en begränsning av opinionsfriheterna inte bör ges en alltför snäv innebörd.

Regeringen konstaterar att den föreslagna straffbestämmelsen om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva lovlig verksamhet i föreningsform. Vad som avses är i stället att motverka terroristbrottslighet, oavsett hur de personer som ägnar sig åt sådan verksamhet väljer att organisera sig eller på annat sätt agerar för att uppnå sina syften. Ändamålet med en reglering är dock inte nödvändigtvis avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte. I det sammanhanget kan noteras att det i och för sig är tänkbart att en straffrättslig reglering som tar sikte på att förhindra finansiering av bl.a. en sådan sammanslutning som avses kan försvåra en organisationens möjligheter att samtidigt bedriva lovlig verksamhet, exempelvis i form av skolor eller sjukhus. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i straffregleringen. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgödosa.

När det gäller förhållandet till Europakonventionen innebär Europadomstolens praxis, som nämns ovan, att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.

Regeringen bedömer sammantaget, till skillnad från *Civil Rights Defenders*, att förslaget till en ny bestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

## 7 Domsrätt

**Regeringens förslag:** Även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken döms vid svensk domstol för brott enligt

- föreslagna 5 a och 5 b §§ lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet om brottet har begåtts av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige, och
- föreslagna 3 § första stycket 2 och 3 a § lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall om brottet har begåtts av svensk medborgare eller av utlänning som befinner sig här i landet.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Migrationsverket* noterar att domsrätt saknas för gärningar enligt rekryteringslagen som asylsökande har begått före ankomsten till Sverige.

## Skälen för förslagen

### *Brottsbalkens regler om domsrätt*

Enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 och 3 brottsbalken är svensk domstol behörig att döma för brott som begåtts utomlands av svenska medborgare, av utlänning med hemvist i Sverige och av utlänning som finns i Sverige om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Regleringen förutsätter enligt andra stycket att gärningen inte var fri från ansvar enligt lagen på gärningssorten (dubbel straffbarhet) eller, om den begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat, att svårare straff än böter kan följa på gärningen. I 3 § kompletteras dessa regler med bestämmelser som ger möjlighet till universell jurisdiktion för vissa brott, däribland terroristbrott och försök till sådant brott enligt terroristbrottslagen. Universell jurisdiktion innebär att svenska domstolar har möjlighet att lagföra ett brott oavsett var det har begåtts och oavsett vem som har begått det. I sådana fall uppställs inte heller något krav på dubbel straffbarhet. Bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken är tillämpliga i förhållande till den föreslagna regleringen i rekryteringslagen och finansieringslagen.

### *Domsrätt över brotten mottagande av utbildning och resa*

Enligt resolutionen ska medlemsstaterna se till att det finns lagstiftning som innebär att det går att lagföra och bestraffa de gärningar som anges i punkt 6. Det betyder att svensk domstol ska ha möjlighet att döma för bl.a. det föreslagna resebrottet enligt 5 b § rekryteringslagen också när det begåtts utomlands. Även om mottagande av utbildning (föreslagna 5 a § rekryteringslagen) inte omfattas av resolutionen bör samma möjlighet gälla för detta brott.

Syftet med resolutionen är att förhindra resor i avsikt att bl.a. begå terroristhandlingar. De gärningar som ska förhindras är av gränsöverskridande karaktär och det kan inte uteslutas att gärningarna begås i länder där de inte är straffbara. Med beaktande av detta och av hur motsvarande krav i bl.a. tidigare instrument på terrorismområdet har tolkats (se prop. 2001/02:149 s. 29 f och prop. 2009/10:78 s. 34) instämmer regeringen i utredningens bedömning att domstolens behörighet inte bör begränsas av ett krav på dubbel straffbarhet.

Bestämmelserna om mottagande av utbildning och resa föreslås bli placerade i rekryteringslagen. Enligt 9 § döms för brott enligt lagen även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken när brottet har begåtts av svensk medborgare och av utlänning med hemvist i Sverige. Bestämmelsen innebär att brotten i lagen är undantagna från brottsbalkens generella krav på dubbel straffbarhet. Regeringen föreslår att bestämmelsen ska vara tillämplig även i förhållande till de nya brotten om mottagande av utbildning och resa i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller ta emot instruktioner. Detta kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

### *Domsrätt över brotten finansiering av resa och av en person eller en sammanslutning av personer*

Regeringen föreslår ovan att bestämmelserna om finansiering av resa och av en person eller en sammanslutning av personer införs i finansierings-



lagen (3 a § respektive 3 § första stycket 2). I 6 § finns en bestämmelse som innebär att svensk medborgare eller utlänning som befinner sig här i landet och som begått brott enligt 3 eller 4 § lagen döms vid svensk domstol även om domsrätt inte föreligger enligt 2 kap. 2 och 3 § brottsbalken. Brottsbalkens krav på dubbel straffbarhet gäller därmed inte för svenska medborgare och utlänningar som befinner sig här i landet. Regleringen infördes för att genomföra finansieringskonventionens bestämmelse om domsrätt som kräver att det finns svensk domsrätt för brott som omfattas av konventionen och som begåtts utom riket av svenska medborgare eller av utlänningar som befinner sig här i riket, oavsett om brottet är straffbart på gärningsorten (prop. 2001/02:149 s. 48).

Som framgår i föregående avsnitt bedömer regeringen att brott enligt resolutionen bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Det innebär att finansieringslagens bestämmelse om domsrätt bör omfatta även finansiering av resa i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller ta emot instruktioner.

FATF:s rekommendation 5 föreskriver att kriminalisering ska ske i enlighet med finansieringskonventionen och syftar till att säkerställa att medlemsländerna har möjlighet att lagföra personer som finansierar terrorism. De gärningar som ska förhindras är av gränsöverskridande karaktär och det kan inte uteslutas att gärningarna begås i länder där de inte är straffbara. Goda skäl finns därmed att låta bestämmelsen om domsrätt omfatta även finansiering av en person eller en sammanslutning av personer.

Regeringen föreslår således att 6 § finansieringslagen ska vara tillämplig i förhållande till föreslagna 3 § första stycket 2 och 3 a §. Den lagändring som krävs är att 3 a § läggs till i bestämmelsen.

## 8 Hemliga tvångsmedel

**Regeringens förslag:** Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får användas vid en förundersökning om brott enligt

- föreslagna 3 § första stycket 2 och 3 a § lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, och
- föreslagna 5 a och 5 b §§ lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Vid en förundersökning om sådant 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 samt ska undantaget från underrättelseskyldighet enligt 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken gälla.

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kom-

munikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska vara tillämpliga på grovt brott enligt

– föreslagna 3 § första stycket 2 samt andra stycket lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, och

– föreslagna 5 a § samt 6 § lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslagen. *Justitiekanslern* uppger sig inte invända mot analysen i fråga om behovet och nyttan av att tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel utvidgas men anser att proportionalitetsaspekten bör övervägas på ett tydligare sätt. *Säkerhetspolisen* förklarar att det bör finnas möjlighet att använda preventiva tvångsåtgärder och inhämtning av elektronisk kommunikation även för normalgraden av de föreslagna brotten. *Polismyndigheten* delar synpunkten från Säkerhetspolisen om användning av preventiva tvångsmedel vid brott av normalgraden. *Civil Rights Defenders* avstyrker förslagen och uppger att rättighetsinskränkningarna inte kan anses proportionerliga, eftersom handlingarna ligger långt ifrån ett fullbordat terroristbrott och det är fråga om typiskt sett helt vardagliga handlingar med ett lågt straffvärde. – *Svea hovrätt* uppger att en trolig konsekvens av förslagen till nya straffbestämmelser är att användningen av hemliga tvångsmedel kan komma att öka men ser samtidigt ett tydligt behov av effektiva verktyg för att bekämpa och förhindra brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det finns anledning att bevaka att inte de utvidgade möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel kommer till användning i vidare mån är avsett. I de fall en förundersökning inte inletts torde det enligt hovrätten ofta vara ytterst svårt för såväl domstolar som de offentliga ombuden att värdera behovet av hemliga tvångsmedel. Enligt *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* ligger det i farans riktning att användandet av hemliga tvångsmedel kommer att öka som en följd av att det straffbara området utvidgas. – *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Tullverket* framhåller behovet av tillgång till tvångsmedlet hemlig dataavläsning.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Användning av hemliga tvångsmedel vid förundersökning*

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §) och hemlig kameraövervakning (20 a §). För att använda dessa tvångsmedel krävs som huvudregel att 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 brott enligt rekryteringslagen (27 kap. 2 § andra stycket 7 som 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ rättegångsbalken hänvisar till) samt för-

sök, förberedelse och stämpling till något av dessa brott om en sådan gärning är belagd med straff.

De straffbestämmelser som nu föreslås motiveras av samma skäl som de ovan, nämligen att ytterst förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet begås. Ett sätt att förebygga fullbordade terroristattentat är att ingripa tidigt mot dem som på något sätt deltar i terrorismrelaterad verksamhet genom exempelvis resor, utbildning eller finansiering. På ett tidigt stadium av en brottsutredning kan det vara svårt att avgöra om misstankarna avser t.ex. förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller något av de brott som nu föreslås. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel bör därför så långt möjligt vara desamma.

Personer som ägnar sig åt terrorismrelaterad verksamhet agerar ofta inom ramen för större nätverk där det finns ett högt säkerhetsmedvetande och stora ekonomiska resurser. Inte sällan kan användningen av hemliga tvångsmedel vara en av få möjligheter att utreda och även förhindra brottsligheten. Enligt *Civil Rights Defenders* kan det förhållandet att brotten är svårutredda inte motivera rättighetsinskränkningarna. Regeringen konstaterar dock att just detta framhålls som skäl för en utvidgad tvångsmedelsanvändning i förarbetena (prop. 2007/08:163 s. 56 f). En sådan möjlighet skulle också i viss mån kunna uppväga de negativa konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet som bl.a. Säkerhetspolisen pekar på (se avsnitt 5.1).

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns behov av utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel även i förundersökningar om de nya brotten. Det föreslås därför att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas vid en förundersökning om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer och finansiering av resa (föreslagna 3 § första stycket 2 och 3 a § finansieringslagen) och mottagande av utbildning samt resa (föreslagna 5 a och 5 b §§ rekryteringslagen). Med hänsyn till hur regleringen i rättegångsbalken är konstruerad är den lagändring som behövs ett tillägg av 3 a § finansieringslagen i 27 kap. 2 § andra stycket 7 rättegångsbalken.

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.

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 § tredje stycket ett undantag från underrättelseskyldigheten. Det gäller bl.a. om förundersökningen angår brott som avses i 2 § terroristbrottslagen, 3 § finansieringslagen eller rekryteringslagen. I linje med de förslag som lämnas angående användningen av hemliga tvångsmedel bör undantaget från underrättelseskyldigheten gälla även vid förundersökning om de nya brotten. Regeringen föreslår därför att 3 a § finansieringslagen läggs till i 27 kap. 33 § tredje stycket rättegångsbalken.

Vad gäller hemlig dataavläsning, vilket *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Tullverket* anser att det finns behov av i deras verksamhet,

har regeringen nyligen aviserat att en utredning kommer få i uppdrag att överväga hemlig dataavläsning som ett nytt tvångsmedel.

#### *Användning av preventiva tvångsmedel*

Hemliga tvångsmedel är under vissa begränsade förutsättningar 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 som räknas upp finns terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen, grovt brott enligt 3 § andra stycket finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. 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 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.

2007 års lag om preventiva tvångsmedel är i förhållande till rekryteringslagen och finansieringslagen tillämplig endast i de fall brotten bedöms som grova. *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* framför att det finns ett behov av att kunna använda åtgärderna även för brott av normalgraden. Regeringen inser att det i ett tidigt skede kan vara svårt att bedöma om det är fråga om ett grovt brott eller inte, liksom att det är angeläget att även brott av normalgraden kan förhindras. En sådan utökning bedöms dock inte som motiverad, främst med hänsyn till brottens relativt låga straffskala. En utvidgning av möjligheterna att få tillgång till tvångsmedel i dessa fall kan medföra en ökad risk för att användningen i ett senare skede skulle kunna visa sig vara oproportionerlig. Att tvångsmedelsanvändningen tillåts endast i de fall där den framstår som nödvändig, proportionerlig och försvarlig framhålls särskilt av *Justitiekanslern*. Regeringen anser alltså att det inte finns anledning att föreslå en annan utgångspunkt för avgränsningen av tillämpningsområdet än den nu gällande. Med beaktande av att det redan finns en utvidgad möjlighet till preventiv tvångsmedelsanvändning för brott med anknytning till terrorism föreslår regeringen att 2007 års lag om preventiva tvångsmedel ska vara tillämplig på finansiering av en person eller en sammanslutning av personer, grovt brott (föreslagna 3 § första stycket 2 samt andra stycket finansieringslagen) och mottagande av utbildning, grovt brott (före-

slagna 5 a § samt 6 § rekryteringslagen). 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 (inhämtningslagen) reglerar förutsättningarna för bl.a. Säkerhetspolisen att hämta in övervakningsuppgifter om elektronisk kommunikation i sin underrättelseverksamhet. De övervakningsuppgifter som omfattas motsvarar väsentligen de som kan komma åt genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Uppgifter får 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 emellertid också möjlig vid brottslig verksamhet som innefattar vissa särskilt angivna brott, bl.a. grovt brott enligt 3 § finansieringslagen och grovt brott enligt 6 § rekryteringslagen. Den paragrafen är tidsbegränsad och gäller till utgången av 2016.

Lagen innebär redan en utvidgad möjlighet att inhämta upplysningar avseende grova brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen. Enligt regeringen bör samma möjlighet finnas även för de föreslagna brotten om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer och mottagande av utbildning. Det innebär, till skillnad från vad *Säkerhetspolisen* anser, att dessa brott av normalgraden inte ska omfattas.

Regeringen föreslår således att inhämtningslagen ska vara tillämplig på föreslagna 3 § första stycket 2 samt andra stycket finansieringslagen och på föreslagna 5 a § samt 6 § rekryteringslagen. Detta kräver inte några lagändringar.

## 9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

|  |
|--|
| <p><b>Regeringens förslag och bedömning:</b> Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2016. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.</p> |
|--|

**Utredningens förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte några synpunkter på utredningens förslag och bedömning.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Ikraftträdandet är emellertid beroende av riksdagens arbete. Regeringen anser att lagändringarna bör träda i kraft den 1 april 2016.

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.

## 10 Ekonomiska konsekvenser

**Regeringens bedömning:** De kostnadsökningar som förslagen kan antas leda till för Säkerhetspolisen bedöms i nuläget kunna rymmas inom ram.

För övriga myndigheter inom rättsväsendet bedöms de föreslagna lagändringarna leda till marginella kostnadsökningar som ryms inom ram.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningen kan förslagen komma att leda till kostnadsökningar för rättsväsendet, främst för Säkerhetspolisens verksamhet.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte i denna del. *Åklagarmyndigheten* uppger att mycket talar för att myndigheten får ökade kostnader för förundersökningsledning men att dessa torde kunna finansieras inom befintliga anslag. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* utgår ifrån att den kommer att tillföras resurser i den utsträckning som behövs för att tillsynen avseende användandet av hemliga tvångsmedel ska kunna utföras på åtminstone samma nivå som nu sker. *Kriminalvården* anför att det är svårt att uppskatta i hur stor utsträckning lagföring kommer att ske samt i vilken omfattning det kommer att leda till ökad straffverkställighet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen lämnar förslag till flera nya eller ändrade straffbestämmelser. Det handlar om gärningar som i vart fall delvis redan är kriminaliserade enligt gällande lagstiftning. Vissa handlingar torde dock kriminaliseras på ett tidigare stadium än vad som är fallet i dag. Det föreslås även vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel för brotten. De kostnader som kan beräknas uppkomma för staten till följd av dessa förslag hänför sig till rättsväsendet.

Förslagen kan antas leda till ökade kostnader för Säkerhetspolisen. Kostnadsökningarna bedöms i nuläget kunna rymmas inom befintlig anslagsram för myndigheten.

För övriga myndigheter inom rättsväsendet bedöms de föreslagna lagändringarna leda till marginella kostnadsökningar. Dessa bedöms rymmas inom ram.

# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

### 27 kap. Om beslag och hemliga tvångsmedel

2 § En skriftlig handling får inte tas i beslag om

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

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

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

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

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

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

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

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

6. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande maktens räkning,

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

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

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

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

Paragrafen reglerar förutsättningarna för beslag av vissa typer av skriftliga handlingar samt meddelanden mellan den misstänkte och dennes närstående. Ändringen behandlas i avsnitt 8.

I *andra stycket sjunde punkten* läggs 3 a § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) till. Det innebär att ett skriftligt meddelande får tas i beslag vid en förundersökning om ett brott enligt den bestämmelsen. Ändringen innebär även att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (18 §), hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (19 §) och hemlig kameraövervakning (20 a §), genom hänvisningarna i dessa bestämmel-

ser till den ändrade paragrafen, får användas vid en förundersökning om sådant brott.

Genom den befintliga regleringen i samma punkt gäller möjligheterna att ta ett meddelande i beslag och att använda de ovan uppräknade hemliga tvångsmedlen även vid förundersökning om brott enligt 3 § första stycket 2 finansieringslagen respektive 5 a och 5 b §§ lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).

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

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

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

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

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

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

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

5. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makt räknad,

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

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

Paragrafen reglerar i vilka fall en underrättelse enligt 31 §, som innehåller bestämmelser om underrättelse när ett hemligt tvångsmedel har använts, får skjutas upp eller underlåtas. Ändringen behandlas i avsnitt 8.

I  *tredje stycket sjätte punkten*  läggs 3 a § finansieringslagen till. Det innebär att underrättelse enligt 27 kap. 31 § inte ska lämnas om förundersökningen angår sådant brott.

Genom den befintliga regleringen i samma punkt gäller detsamma om förundersökningen angår brott enligt 3 § första stycket 2 finansieringslagen respektive 5 a och 5 b §§ rekryteringslagen.

## 11.2 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 den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som



antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109) och av *punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014)*.

I lagen (2009:62) 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 som är att genomföra vissa internationella åtaganden.

I *första stycket* läggs punkt 6 i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014) (resolutionen) till.

**2 §** Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,

3. sådan brottslighet som avses i

a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,

b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och

d) *artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism, samt*

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

Paragrafen anger vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. Ändringen behandlas i avsnitt 5.2.3.

I *tredje punkten* läggs artikel 2 i konventionen för bekämpande av nukleär terrorism (konventionen) till. Det innebär att straffansvaret enligt lagen ska vara tillämpligt även i förhållande till sådan brottslighet som avses i den artikeln. Enligt artikel 2 begår en person ett brott i konventionens mening om personen rättsstridigt och uppsåtligen samt med uppsåt att orsaka dödsfall eller allvarlig kroppsskada eller omfattande sak- eller miljöskada innehar radioaktivt material eller tillverkar eller innehar en anordning (artikel 2.1 a), eller på något sätt använder radioaktivt material eller en anordning, eller använder eller skadar en kärnteknisk anläggning på ett sätt som förorsakar utsläpp eller riskerar att förorsaka utsläpp av radioaktivt material (artikel 2.1 b). I sistnämnda fall föreligger även ett brott om uppsåtet varit att förmå en fysisk eller juridisk person, en internationell organisation eller en stat att utföra eller underlåta att utföra en handling. Enligt konventionen ska det också utgöra ett brott om personen hotar, under omständigheter som visar på allvaret i hotet, att begå ett sådant brott som anges i punkt 1 b (artikel 2.2 a), eller rättsstri-

digt och uppsåtligen tilltvingar sig radioaktivt material, en anordning eller kärnteknisk anläggning genom hot, under omständigheter som visar på allvaret i hotet, eller genom att använda våld (artikel 2.2 b). Dessa brott torde enligt svensk rätt motsvaras av bl.a. bestämmelser i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220) samt terroristbrott, olaga hot, rån, grovt rån och utpressning.

Redaktionellt förtydligas punkten genom att artiklarna i bestämmelsen anges i fyra underpunkter.

**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 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.

I paragrafen regleras straffansvar för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Paragrafen ändras genom att det införs en ny bestämmelse om finansiering av en person eller en sammanslutning av personer oavsett syftet med finansieringen. Ändringen behandlas i avsnitt 6.2.

I *första stycket* införs en punktlista. Den *första punkten* innehåller det befintliga finansieringsbrottet och ändras inte i sak. Den nya straffbestämmelsen återfinns i den *andra punkten* som reglerar ansvar 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 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.

Av 4 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och de allmänna medverkansbestämmelserna i brottsbalken framgår att försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott liksom medverkan till sådant brott är straffbart. Även i förhållande till annan särskilt allvarlig brottslighet än terroristbrott måste dessa osjälvständiga brottsformer vara straffbara för att gärningen ska omfattas.

Kravet på att den som finansierar i vart fall har vetskap om vem egendomen är avsedd att användas av innebär att han eller hon ska ha kännedom om de faktiska omständigheterna avseende personens eller sammanslutningens förehavanden. Exempelvis kan den som finansierar känna till att en person eller sammanslutning av personer har tagit på sig och utfört ett terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet eller har kommit överens om eller förbereder sådan brottslighet. Det krävs däremot inte att den som finansierar gör någon bedömning av hur omständigheterna ska bedömas rättsligt.

Det är åklagaren som ska bevisa såväl att mottagaren är en sådan person eller sammanslutning som avses, som att finansiären har kännedom om de faktiska omständigheterna. Att en person eller organisation före-

kommer på en sanktionslista är en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en sådan individ eller organisation men är varken nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att det ska vara bevisat.

Bedömningen av om en person är sådan som avses i bestämmelsen ska göras utifrån om någon av de angivna gärningar företas. Det krävs inte att gärningarna är pågående utan de kan antingen ligga i framtiden eller redan ha inträffat. Frågan om när en person eller sammanslutning upphör att vara en sådan som avses i bestämmelsen måste göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Faktorer som bör kunna påverka bedömningen när det gäller en person är vilken tid som förflutit sedan de relevanta gärningarna och om personen avtjänat sitt straff eller tagit tydligt och uppriktigt avstånd från sådana handlingar. När det gäller en sammanslutning torde utrymmet vara mer begränsat att bedöma att en organisation inte längre utgör en sådan som avses. Vid bedömningen bör omständigheter som att det förflutit mycket lång tid sedan de relevanta handlingarna eller att organisationen tagit tydligt, offentligt och trovärdigt avstånd från sådana brottsliga handlingar och helt övergått till annan verksamhet kunna vara av betydelse.

Straffansvaret avser endast rättsstridiga handlingar vilket innebär att överlämnande av egendom med stöd av lag eller annars av tvingande skäl inte omfattas. Utanför det straffbara området faller därmed t.ex. socialförsäkringsförmåner. Det kan finnas andra överföringar och utbetalningar som inte omfattas av straffansvaret, t.ex. utbetalning av försäkringsersättning och betalning för en utförd leverans av varor. Inte heller skälig lön för utfört arbete omfattas av straffansvaret. Vid bedömningen av om en lön kan anses skälig måste det, till fördel för den som är misstänkt eller åtalad för brott, finnas en viss marginal innan en lön kan anses oskälig. I varje enskilt fall måste det alltså göras en bedömning av om en transaktion utgör sådan finansiering som bestämmelsen tar sikte på. Även i sådana fall kan dock en betalning som t.ex. tvingats fram vara fri från ansvar enligt 24 kap. brottsbalken.

Straffet för brott av normalgraden är fängelse i högst två år. Vid bedömningen av straffvärdet ska samtliga omständigheter beaktas, t.ex. att beloppet är begränsat utan att gärningen för den skull är att bedöma som ringa.

I *andra stycket*, som ändras språkligt, finns en strängare straffskala för brott som är att anse som grovt. 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. Bestämmelsen är gemensam med brottet enligt punkt 1 och som utgångspunkt bör tillämpningsområdet vara som störst för den punkten. Det går dock att tänka sig grova fall även av brottet enligt punkt 2, exempelvis finansiering av en person eller en sammanslutning med avsevärda belopp eller med stora belopp under lång tid. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter.

Enligt *tredje stycket* ska det inte dömas till ansvar i ringa fall. Bestämmelsen syftar till att undanta sådana gärningar som inte framstår som straffvärda. Vid bedömningen av om en gärning är ringa ska samtliga relevanta omständigheter beaktas, t.ex. vilken typ av egendom det rör sig om, beloppets storlek, relationen mellan de inblandade och faran för att

särskilt allvarlig brottslighet ska begås. Genom att beakta faran för att t.ex. ett terroristbrott ska begås skulle, vid en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, ett bidrag till humanitär verksamhet i vissa fall kunna undantas. Tillämpningsområdet för undantag från straffansvar är begränsat när finansieringen avser en sammanslutning av personer.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att den är tillämplig även när det gäller brott som begås utanför Sverige.

*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 att begå brott enligt 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.*

*I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.*

Paragrafen är ny. Den tar sikte på finansiering av sådana resor som det enligt 5 b § rekryteringslagen är straffbart att företa. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.3.

Enligt *första stycket* döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att den ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå brott enligt 5 b § rekryteringslagen. Finansieringsåtgärderna liksom kravet på syfte eller vetskap är desamma som i 3 §. Ledning för tillämpningen kan därför hämtas i förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2001/02:149 s. 59 f). Att det krävs visst syfte eller viss vetskap vad gäller egendomens användning innebär att straffansvar förutsätter i vart fall insiktsuppsåt till att egendomen ska användas för att begå brott. För ansvar krävs dock inte uppsåt till att finansiera en viss bestämd resa. Det är tillräckligt att det föreligger uppsåt till att en resa förr eller senare ska komma till stånd. Uppsåtet måste också omfatta de omständigheter som gör en sådan resa straffbar, dvs. avsikten med resan. Finansieringen kan avse t.ex. att täcka kostnader för biljett, hotell eller utlägg eller andra kostnader som har ett direkt samband med själva resan.

Straffet är fängelse i högst två år. Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn tas till bl.a. bidragets betydelse för att resan ska kunna genomföras.

I *andra stycket* anges att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall. Undantaget tar sikte på icke straffvärda fall, t.ex. finansiering genom mycket begränsade belopp.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att brottet kan begås utanför Sverige.

**5 §** Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott *ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.*

Paragrafen reglerar att straffansvar enligt lagen inte ska tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i terroristbrottslagen. Ändringen behandlas i avsnitt 5.2.3.

Paragrafen ändras så att den blir tillämplig på samtliga brott enligt lagen. Därigenom omfattar den även brott enligt 3 § första stycket 2 och 3 a §. Vidare ändras paragrafen språkligt så att den överensstämmer med motsvarande paragraf i rekryteringslagen.

**6 §** 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 § brottbalken. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag *ska* bestraffas enligt brottbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

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

Paragrafen reglerar 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 7.

*Första stycket* ändras så att paragrafen blir tillämplig på samtliga brott enligt lagen. Därigenom undantas även brott enligt 3 § första stycket 2 och 3 a § från kravet på dubbel straffbarhet. Paragrafen ändras även språkligt så att den bättre överensstämmer med motsvarande paragraf i rekryteringslagen.

### 11.3 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 Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, av Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF) och av punkt 6 i *Förenade nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014)*.

Paragrafen anger lagens syfte som är att genomföra vissa internationella åtaganden.

I bestämmelsen läggs punkt 6 i resolutionen till.

**5 a §** *Den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.*

Paragrafen är ny. Den tar sikte på mottagande av utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.1.

Enligt paragrafen döms den som tar emot sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet, om meddelandet av instruktionerna varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet. Av förarbetena till 5 § framgår närmare vilka instruktioner som avses (se prop. 2009/10:78 s. 61). Vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 § (se även samma prop. s. 55 f).

Den som *tar emot* instruktionerna måste ha en avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet. Kravet på mottagande innebär att personen ska ha deltagit i t.ex. träning eller annan form av undervisning. Vidare ska instruktionerna ha meddelats av en annan person. Därmed uppställs ett krav på att mottagaren haft någon form av kontakt med den som lämnar instruktionerna, såsom att de träffats eller på något annat sätt kommunicerat med varandra. Kontakten kan även ske över internet, t.ex. genom att instruktionerna läggs upp på en hemsida som en utvald krets personer får lösenord till. Självutbildning omfattas inte av straffansvaret. Sådan innefattar t.ex. att inhämta allmänt tillgänglig information på internet.

Vad gäller den som *lämnar* instruktionerna krävs att meddelandet av dem varit särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet. Det innebär att instruktionerna ska ha meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet. Med främjande avses detsamma som i 23 kap. brottsbalken, vilket innebär en vilja att underlätta eller annars bidra till någon annans brott. Det betyder vidare att även främjande i förhållandevis liten omfattning kan omfattas. En sammantagen bedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet ska göras. Instruktionerna kan exempelvis ha meddelats inom ramen för utbildning i vapen användning och stridsmetoder som bedrivs i ett terroristläger utomlands eller av en person som själv deltagit i denna typ av utbildning eller annars har kopplingar till sådan verksamhet. I normalfallet omfattar straffansvaret inte situationer som att instruktionerna lämnats inom ramen för militärtjänst, vid utbildning inom en skytteklubb eller i samband med undervisning inför jägarexamen eller flygcertifikat.

Straffet är fängelse i högst två år. Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn tas till vilken typ av instruktioner som mottagits och instruktionernas betydelse för möjligheterna att genomföra särskilt allvarlig brottslighet. Det bör 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. I 6 § finns en strängare straffskala för brott som är att anse som grovt.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att brottet kan begås utanför Sverige.

*5 b § 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 att meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a § döms till fängelse i högst två år.*

Paragrafen är ny. Den tar sikte på resor som görs i avsikt att (1) begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, eller (2) ge eller ta emot utbildning avseende särskilt allvarlig brottslighet. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.2.

Med resa avses att en person förflyttar sig fysiskt. Resan ska vara avsedd att sträcka sig över en eller flera statsgränser. Det innebär att en resa inom en stat inte omfattas. Brottet är fullbordat när resan påbörjas. Den som reser behöver alltså inte ha lämnat landet eller hemorten, förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda. Som exempel kan nämnas att en

person är på väg till en flygplats eller tågstation för att därifrån fortsätta sin resa till ett annat land. Däremot räcker det inte att endast ha köpt en biljett. Den omständigheten skulle dock kunna vara av betydelse för att bevisa att det är fråga om en sådan resa som avses i bestämmelsen. Resan kan påbörjas i ett annat land än Sverige och ingen del av den behöver ha ägt rum här. Frågan om domsrätt över ett brott som begås utomlands regleras i 9 §.

För straffansvar krävs att resan företas med en viss avsikt. Enligt första ledet kan resans avsikt vara att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet. Vad som avses med sådan brottslighet framgår av 2 §. Med begreppet förbereda menas detsamma som förberedelse till brott enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken. Den gärning som resan företas i avsikt att förbereda måste därmed vara straffbar som förberedelse. Enligt andra ledet kan resans avsikt vara att meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a §. Avsikten med resan ska således vara att på plats delta i sådan utbildning som, om den skulle inträffa, är att bedöma som brott enligt någon av dessa bestämmelser. Ett exempel kan vara att en person reser i avsikt att som utbildare eller mottagare av utbildning delta i ett träningsläger där denna typ av utbildning regelmässigt äger rum.

En förutsättning för straffansvar är att resmålet är ett annat land än det land där personen är medborgare. Straffansvaret omfattar alltså inte en resa som innebär att en person som vistats i Sverige återvänder till den stat där denne är medborgare. Begränsningen gäller även i de fall en person har fler än ett medborgarskap.

Straffet är fängelse i högst två år. Gärningarnas straffvärde kan variera. Exempelvis bör en resa som görs i avsikt att begå konkret och nära förestående brottslighet, som kan innefatta fara för människors liv eller hälsa, vara att anse som allvarligare än en resa i avsikt att på ett icke organiserat sätt förmedla utbildning. 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.

Straffbestämmelsen är inte nationellt begränsad. Det innebär att brottet kan begås utanför Sverige.

**6 §** Om brott som anges i 3, 4, 5 eller 5 a § är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid *bedömningen* av om brottet är grovt ska *det* särskilt beaktas om *brottet* avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om det ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

Paragrafen innehåller en särskild, strängare straffskala för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning som är att anse som grov. Det anges även vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Ändringen behandlas i avsnitt 5.2.1.

I paragrafen läggs 5 a § till. Det innebär att det är möjligt att döma till strängare straff för grova fall av mottagande av utbildning. I förarbetena till 6 § kan, i relevanta delar, närmare ledning för tillämpningen av be-

stämelsen hämtas (se prop. 2009/10:78 s. 61 f). Paragrafen ändras även språkligt.






---

**Resolution 2178 (2014)**
**Adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on  
 24 September 2014**

*The Security Council,*

*Reaffirming* that terrorism in all forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to international peace and security and that any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever and by whomsoever committed, and *remaining* determined to contribute further to enhancing the effectiveness of the overall effort to fight this scourge on a global level,

*Noting with concern* that the terrorism threat has become more diffuse, with an increase, in various regions of the world, of terrorist acts including those motivated by intolerance or extremism, and *expressing* its determination to combat this threat,

*Bearing* in mind the need to address the conditions conducive to the spread of terrorism, and *affirming* Member States' determination to continue to do all they can to resolve conflict and to deny terrorist groups the ability to put down roots and establish safe havens to address better the growing threat posed by terrorism,

*Emphasizing* that terrorism cannot and should not be associated with any religion, nationality or civilization,

*Recognizing* that international cooperation and any measures taken by Member States to prevent and combat terrorism must comply fully with the Charter of the United Nations,

*Reaffirming* its respect for the sovereignty, territorial integrity and political independence of all States in accordance with the Charter,

*Reaffirming* that Member States must ensure that any measures taken to counter terrorism comply with all their obligations under international law, in particular international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law, *underscoring* that respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law are complementary and mutually reinforcing with effective counter-terrorism measures, and are an essential part of a successful counter-terrorism effort and notes the importance of respect for the rule of law so as to effectively prevent and combat terrorism, and *noting* that failure to comply with these and other international obligations, including under the Charter



of the United Nations, is one of the factors contributing to increased radicalization and fosters a sense of impunity,

*Expressing grave concern* over the acute and growing threat posed by foreign terrorist fighters, namely individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict, and *resolving* to address this threat,

*Expressing* grave concern about those who attempt to travel to become foreign terrorist fighters,

*Concerned* that foreign terrorist fighters increase the intensity, duration and intractability of conflicts, and also may pose a serious threat to their States of origin, the States they transit and the States to which they travel, as well as States neighbouring zones of armed conflict in which foreign terrorist fighters are active and that are affected by serious security burdens, and *noting* that the threat of foreign terrorist fighters may affect all regions and Member States, even those far from conflict zones, and *expressing* grave concern that foreign terrorist fighters are using their extremist ideology to promote terrorism,

*Expressing concern* that international networks have been established by terrorists and terrorist entities among States of origin, transit and destination through which foreign terrorist fighters and the resources to support them have been channelled back and forth,

*Expressing* particular concern that foreign terrorist fighters are being recruited by and are joining entities such as the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), the Al-Nusrah Front (ANF) and other cells, affiliates, splinter groups or derivatives of Al-Qaida, as designated by the Committee established pursuant to resolutions [1267 \(1999\)](#) and [1989 \(2011\)](#), *recognizing* that the foreign terrorist fighter threat includes, among others, individuals supporting acts or activities of Al-Qaida and its cells, affiliates, splinter groups, and derivative entities, including by recruiting for or otherwise supporting acts or activities of such entities, and *stressing* the urgent need to address this particular threat,

*Recognizing* that addressing the threat posed by foreign terrorist fighters requires comprehensively addressing underlying factors, including by preventing radicalization to terrorism, stemming recruitment, inhibiting foreign terrorist fighter travel, disrupting financial support to foreign terrorist fighters, countering violent extremism, which can be conducive to terrorism, countering incitement to terrorist acts motivated by extremism or intolerance, promoting political and religious tolerance, economic development and social cohesion and inclusiveness, ending and resolving armed conflicts, and facilitating reintegration and rehabilitation,

*Recognizing also* that terrorism will not be defeated by military force, law enforcement measures, and intelligence operations alone, and *underlining* the need to address the conditions conducive to the spread of terrorism, as outlined in Pillar I of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy ([A/RES/60/288](#)),

*Expressing* concern over the increased use by terrorists and their supporters of communications technology for the purpose of radicalizing to terrorism, recruiting and inciting others to commit terrorist acts, including through the internet, and

financing and facilitating the travel and subsequent activities of foreign terrorist fighters, and *underlining* the need for Member States to act cooperatively to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law,

*Noting* with appreciation the activities undertaken in the area of capacity building by United Nations entities, in particular entities of the Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF), including the United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC) and the United Nations Centre for Counter-Terrorism (UNCCT), and also the efforts of the Counter Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) to facilitate technical assistance, specifically by promoting engagement between providers of capacity-building assistance and recipients, in coordination with other relevant international, regional and subregional organizations, to assist Member States, upon their request, in implementation of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy,

*Noting* recent developments and initiatives at the international, regional and subregional levels to prevent and suppress international terrorism, and *noting* the work of the Global Counterterrorism Forum (GCTF), in particular its recent adoption of a comprehensive set of good practices to address the foreign terrorist fighter phenomenon, and its publication of several other framework documents and good practices, including in the areas of countering violent extremism, criminal justice, prisons, kidnapping for ransom, providing support to victims of terrorism, and community-oriented policing, to assist interested States with the practical implementation of the United Nations counter-terrorism legal and policy framework and to complement the work of the relevant United Nations counter-terrorism entities in these areas,

*Noting* with appreciation the efforts of INTERPOL to address the threat posed by foreign terrorist fighters, including through global law enforcement information sharing enabled by the use of its secure communications network, databases, and system of advisory notices, procedures to track stolen, forged identity papers and travel documents, and INTERPOL's counter-terrorism fora and foreign terrorist fighter programme,

*Having regard to and highlighting* the situation of individuals of more than one nationality who travel to their states of nationality for the purpose of the perpetration, planning, preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and *urging* States to take action, as appropriate, in compliance with their obligations under their domestic law and international law, including international human rights law,

*Calling* upon States to ensure, in conformity with international law, in particular international human rights law and international refugee law, that refugee status is not abused by the perpetrators, organizers or facilitators of terrorist acts, including by foreign terrorist fighters,

*Reaffirming* its call upon all States to become party to the international counter-terrorism conventions and protocols as soon as possible, whether or not they are a party to regional conventions on the matter, and to fully implement their obligations under those to which they are a party,

*Noting* the continued threat to international peace and security posed by terrorism, and *affirming* the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts, including those perpetrated by foreign terrorist fighters,

*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Condemns* the violent extremism, which can be conducive to terrorism, sectarian violence, and the commission of terrorist acts by foreign terrorist fighters, and *demands* that all foreign terrorist fighters disarm and cease all terrorist acts and participation in armed conflict;

2. *Reaffirms* that all States shall prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents, and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents, *underscores*, in this regard, the importance of addressing, in accordance with their relevant international obligations, the threat posed by foreign terrorist fighters, and *encourages* Member States to employ evidence-based traveller risk assessment and screening procedures including collection and analysis of travel data, without resorting to profiling based on stereotypes founded on grounds of discrimination prohibited by international law;

3. *Urges* Member States, in accordance with domestic and international law, to intensify and accelerate the exchange of operational information regarding actions or movements of terrorists or terrorist networks, including foreign terrorist fighters, especially with their States of residence or nationality, through bilateral or multilateral mechanisms, in particular the United Nations;

4. *Calls upon* all Member States, in accordance with their obligations under international law, to cooperate in efforts to address the threat posed by foreign terrorist fighters, including by preventing the radicalization to terrorism and recruitment of foreign terrorist fighters, including children, preventing foreign terrorist fighters from crossing their borders, disrupting and preventing financial support to foreign terrorist fighters, and developing and implementing prosecution, rehabilitation and reintegration strategies for returning foreign terrorist fighters;

5. *Decides* that Member States shall, consistent with international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law, prevent and suppress the recruiting, organizing, transporting or equipping of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and the financing of their travel and of their activities;

6. *Recalls* its decision, in resolution [1373 \(2001\)](#), that all Member States shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice, and *decides* that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense:

(a) their nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to

travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training;

(b) the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to finance the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training; and,

(c) the wilful organization, or other facilitation, including acts of recruitment, by their nationals or in their territories, of the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training;

7. *Expresses* its strong determination to consider listing pursuant to resolution 2161 (2014) individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida who are financing, arming, planning, or recruiting for them, or otherwise supporting their acts or activities, including through information and communications technologies, such as the internet, social media, or any other means;

8. *Decides* that, without prejudice to entry or transit necessary in the furtherance of a judicial process, including in furtherance of such a process related to arrest or detention of a foreign terrorist fighter, Member States shall prevent the entry into or transit through their territories of any individual about whom that State has credible information that provides reasonable grounds to believe that he or she is seeking entry into or transit through their territory for the purpose of participating in the acts described in paragraph 6, including any acts or activities indicating that an individual, group, undertaking or entity is associated with Al-Qaida, as set out in paragraph 2 of resolution 2161 (2014), provided that nothing in this paragraph shall oblige any State to deny entry or require the departure from its territories of its own nationals or permanent residents;

9. *Calls upon* Member States to require that airlines operating in their territories provide advance passenger information to the appropriate national authorities in order to detect the departure from their territories, or attempted entry into or transit through their territories, by means of civil aircraft, of individuals designated by the Committee established pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) (“the Committee”), and further *calls upon* Member States to report any such departure from their territories, or such attempted entry into or transit through their territories, of such individuals to the Committee, as well as sharing this information with the State of residence or nationality, as appropriate and in accordance with domestic law and international obligations;

10. *Stresses* the urgent need to implement fully and immediately this resolution with respect to foreign terrorist fighters, *underscores* the particular and urgent need to implement this resolution with respect to those foreign terrorist fighters who are associated with ISIL, ANF and other cells, affiliates, splinter groups or derivatives of Al-Qaida, as designated by the Committee, and *expresses* its

readiness to consider designating, under resolution [2161 \(2014\)](#), individuals associated with Al-Qaida who commit the acts specified in paragraph 6 above;

#### *International Cooperation*

11. *Calls upon* Member States to improve international, regional, and subregional cooperation, if appropriate through bilateral agreements, to prevent the travel of foreign terrorist fighters from or through their territories, including through increased sharing of information for the purpose of identifying foreign terrorist fighters, the sharing and adoption of best practices, and improved understanding of the patterns of travel by foreign terrorist fighters, and for Member States to act cooperatively when taking national measures to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law;

12. *Recalls* its decision in resolution [1373 \(2001\)](#) that Member States shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings, and *underscores* the importance of fulfilling this obligation with respect to such investigations or proceedings involving foreign terrorist fighters;

13. *Encourages* Interpol to intensify its efforts with respect to the foreign terrorist fighter threat and to recommend or put in place additional resources to support and encourage national, regional and international measures to monitor and prevent the transit of foreign terrorist fighters, such as expanding the use of INTERPOL Special Notices to include foreign terrorist fighters;

14. *Calls upon* States to help build the capacity of States to address the threat posed by foreign terrorist fighters, including to prevent and interdict foreign terrorist fighter travel across land and maritime borders, in particular the States neighbouring zones of armed conflict where there are foreign terrorist fighters, and *welcomes* and *encourages* bilateral assistance by Member States to help build such national capacity;

#### *Countering Violent Extremism in Order to Prevent Terrorism*

15. *Underscores* that countering violent extremism, which can be conducive to terrorism, including preventing radicalization, recruitment, and mobilization of individuals into terrorist groups and becoming foreign terrorist fighters is an essential element of addressing the threat to international peace and security posed by foreign terrorist fighters, and *calls upon* Member States to enhance efforts to counter this kind of violent extremism;

16. *Encourages* Member States to engage relevant local communities and non-governmental actors in developing strategies to counter the violent extremist narrative that can incite terrorist acts, address the conditions conducive to the spread of violent extremism, which can be conducive to terrorism, including by empowering youth, families, women, religious, cultural and education leaders, and all other concerned groups of civil society and adopt tailored approaches to countering recruitment to this kind of violent extremism and promoting social inclusion and cohesion;

17. *Recalls* its decision in paragraph 14 of resolution [2161 \(2014\)](#) with respect to improvised explosive devices (IEDs) and individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, and *urges* Member States, in this context, to act cooperatively when taking national measures to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources, including audio and video, to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law;

18. *Calls upon* Member States to cooperate and consistently support each other's efforts to counter violent extremism, which can be conducive to terrorism, including through capacity building, coordination of plans and efforts, and sharing lessons learned;

19. *Emphasizes* in this regard the importance of Member States' efforts to develop non-violent alternative avenues for conflict prevention and resolution by affected individuals and local communities to decrease the risk of radicalization to terrorism, and of efforts to promote peaceful alternatives to violent narratives espoused by foreign terrorist fighters, and *underscores* the role education can play in countering terrorist narratives;

#### *United Nations Engagement on the Foreign Terrorist Fighter Threat*

20. *Notes* that foreign terrorist fighters and those who finance or otherwise facilitate their travel and subsequent activities may be eligible for inclusion on the Al-Qaida Sanctions List maintained by the Committee pursuant to resolutions [1267 \(1999\)](#) and [1989 \(2011\)](#) where they participate in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of, Al-Qaida, supplying, selling or transferring arms and related materiel to, or recruiting for, or otherwise supporting acts or activities of Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof, and *calls upon* States to propose such foreign terrorist fighters and those who facilitate or finance their travel and subsequent activities for possible designation;

21. *Directs* the Committee established pursuant to resolution [1267 \(1999\)](#) and [1989 \(2011\)](#) and the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, in close cooperation with all relevant United Nations counter-terrorism bodies, in particular CTED, to devote special focus to the threat posed by foreign terrorist fighters recruited by or joining ISIL, ANF and all groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida;

22. *Encourages* the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team to coordinate its efforts to monitor and respond to the threat posed by foreign terrorist fighters with other United Nations counter-terrorism bodies, in particular the CTITF;

23. *Requests* the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, in close cooperation with other United Nations counter-terrorism bodies, to report to the Committee established pursuant to resolutions [1267 \(1999\)](#) and [1989 \(2011\)](#) within 180 days, and provide a preliminary oral update to the Committee within 60 days, on the threat posed by foreign terrorist fighters recruited by or joining ISIL, ANF and all groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, including:

(a) a comprehensive assessment of the threat posed by these foreign terrorist fighters, including their facilitators, the most affected regions and trends in radicalization to terrorism, facilitation, recruitment, demographics, and financing; and

(b) recommendations for actions that can be taken to enhance the response to the threat posed by these foreign terrorist fighters;

24. *Requests* the Counter-Terrorism Committee, within its existing mandate and with the support of CTED, to identify principal gaps in Member States' capacities to implement Security Council resolutions [1373 \(2001\)](#) and [1624 \(2005\)](#) that may hinder States' abilities to stem the flow of foreign terrorist fighters, as well as to identify good practices to stem the flow of foreign terrorist fighters in the implementation of resolutions [1373 \(2001\)](#) and [1624 \(2005\)](#), and to facilitate technical assistance, specifically by promoting engagement between providers of capacity-building assistance and recipients, especially those in the most affected regions, including through the development, upon their request, of comprehensive counter-terrorism strategies that encompass countering violent radicalization and the flow of foreign terrorist fighters, recalling the roles of other relevant actors, for example the Global Counterterrorism Forum;

25. *Underlines* that the increasing threat posed by foreign terrorist fighters is part of the emerging issues, trends and developments related to resolutions [1373 \(2001\)](#) and [1624 \(2005\)](#), that, in paragraph 5 of resolution [2129 \(2013\)](#), the Security Council directed CTED to identify, and therefore merits close attention by the Counter-Terrorism Committee, consistent with its mandate;

26. *Requests* the Committee established pursuant to resolutions [1267 \(1999\)](#) and [1989 \(2011\)](#) and the Counter-Terrorism Committee to update the Security Council on their respective efforts pursuant to this resolution;

27. *Decides* to remain seized of the matter.

---



Den fullständiga texten i resolution 2178 (2014) har följande lydelse:

*Säkerhetsrådet,*

*bekräftar återigen* att terrorism i alla dess former och yttringar utgör ett av de allvarligaste hoten mot internationell fred och säkerhet och att alla terroristhandlingar oavsett motiv är brottsliga och oförsvarliga, var de än begås och vem som än begår dem, och är alltjämt fast beslutet att bidra ytterligare till att förbättra effektiviteten i den samlade insatsen för att bekämpa detta gissel internationellt,

*konstaterar med oro* att terrorismhotet blivit mer diffust och att antalet terroristhandlingar i olika delar av världen ökar, inklusive sådana som motiveras av intolerans eller extremism, och uttrycker sin beslutsamhet att bekämpa detta hot,

*beaktar* behovet att komma till rätta med förhållanden som främjar utbredningen av terrorism och *bekräftar* medlemsstaternas beslutsamhet att fortsätta göra allt de kan för att lösa konflikter och förhindra att terrorgrupper etablerar sig och inrättar fristäder för att bättre hantera det växande hot som terrorismen utgör,

*betonar* att terrorism varken kan eller bör kopplas till någon religion, nationalitet eller civilisation,

*inser* att internationella samarbeten och åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att förebygga och bekämpa terrorism måste ske i fullständig överensstämmelse med Förenta nationernas stadga,

*bekräftar återigen* sin respekt för alla staters suveränitet, territoriella integritet och politiska oberoende i enlighet med stadgan,

*bekräftar återigen* att medlemsstaterna måste säkerställa att alla åtgärder som vidtas för att motverka terrorism är förenliga med alla deras folkrättsliga åtaganden, i synnerhet internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt, *understryker* att respekten för mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och rättsstatens principer utgör ömsesidigt förstärkande komplement till effektiva åtgärder för att bekämpa terrorism och är av avgörande betydelse för en framgångsrik satsning på terrorismbekämpning och konstaterar vikten av respekt för rättsstatens principer i syfte att effektivt förebygga och bekämpa terrorism samt konstaterar att bristande uppfyllelse av dessa och andra internationella åtaganden, inklusive Förenta nationernas stadga, är en av de faktorer som bidrar till ökad radikaliserings och främjar en känsla av straffrihet,

*uttrycker 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 i samband med väpnad konflikt, och beslutar att bemöta detta hot,

*uttrycker djup oro* över dem som försöker resa för att bli utländska terroriststridande,

*är oroat* över att utländska terroriststridande leder till att konflikter ökar i intensitet, varar längre och blir svårare att lösa och kan utgöra ett

allvarligt hot mot sina ursprungsstater, staterna de reser genom och staterna de reser till samt stater som angränsar till väpnade konflikter i vilka utländska terroriststridande är aktiva och som drabbas av allvarliga säkerhetsmässiga påfrestningar, och *konstaterar* att hotet från utländska terroriststridande kan påverka alla regioner och medlemsstater, även dem som är belägna långt ifrån konfliktområden, och *uttrycker* djup oro över att utländska terroriststridande använder sin extremistiska ideologi för att främja terrorism,

*uttrycker oro* över att terrorister och terroristorganisationer etablerat internationella nätverk i ursprungs-, transit- och destinationsstater genom vilka utländska terroriststridande och resurser till stöd för dem skickats fram och tillbaka,

*uttrycker* särskild oro över att utländska terroriststridande rekryteras och ansluter sig till organisationer som Islamiska staten i Irak och Levanten (Isil), Al-Nusrah Front (ANF) och andra Al-Qaida-relaterade celler, filialer, utbrytargrupper eller avknoppningar, som pekats ut av den kommitté som inrättats med stöd av resolutionerna 1267 (1999) och 1989 (2011), *inser* att hotet från utländska terroriststridande innefattar bl.a. personer som stöder handlingar eller aktiviteter som utförs av Al-Qaida och dess celler, filialer, utbrytargrupper eller avknoppningar, inklusive genom att rekrytera till eller på annat sätt stödja handlingar eller aktiviteter som utförs av sådana verksamheter och *framhåller* det akuta behovet av att bemöta detta särskilda hot,

*inser* att det för att bemöta hotet från utländska terroriststridande krävs ett helhetsgrepp på underliggande faktorer, bl.a. genom att förebygga radikaliserings till terrorism, stoppa rekrytering, hindra utländska terroriststridande från att resa, avstyra ekonomiskt stöd till utländska terroriststridande, motverka våldsbejakande extremism som kan främja terrorism, motverka incitament till terroristhandlingar motiverade av extremism eller intolerans, främja politisk och religiös tolerans, ekonomisk utveckling och social sammanhållning och delaktighet, få ett slut på och lösa väpnade konflikter och underlätta återintegrering och rehabilitering,

*inser även* att terrorism inte kan besegras enbart med militära medel, brottsbekämpande åtgärder och underrättelseverksamhet, och understryker behovet av att komma till rätta med de förhållanden som främjar utbredningen av terrorism, i enlighet med pelare I i FN:s globala strategi mot terrorism (A/RES/60/288),

*uttrycker* oro över terroristers och deras anhängares ökade användning av kommunikationsteknik i syfte att radikaliserar till terrorism, rekrytera och förmå andra att begå terroristhandlingar, bl.a. via internet, och finansiera och underlätta resor och efterföljande aktiviteter för utländska terroriststridande och understryker att medlemsstaterna behöver samarbeta för att hindra terrorister från att utnyttja teknik, kommunikation och resurser för att få stöd för terroristhandlingar, samtidigt som det inte får göras avkall på respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och i överensstämmelse med andra folkrättsliga åtaganden,

*noterar* med uppskattning den verksamhet som FN-organ bedriver inom området kapacitetsuppbyggnad, i synnerhet enheterna inom FN:s arbetsgrupp för terrorismbekämpning (CTITF), inklusive FN:s kontor för bekämpning av narkotika och brottslighet (UNODC) och FN:s center för

terrorismbekämpning (UNCCT), och även det arbete som utförs av anti-terrorismkommitténs verkställande direktion (CTED) för att underlätta tekniskt stöd, särskilt genom att främja kontakten mellan leverantörer av kapacitetsuppbyggande stöd och mottagare, i samverkan med andra relevanta internationella, regionala och subregionala organisationer, för att bistå medlemsstaterna, på deras begäran, vid genomförandet av FN:s globala strategi mot terrorism,

*noterar* den senaste tidens utveckling och initiativ på internationell, regional och subregional nivå för att förebygga och motverka internationell terrorism, och *noterar* det arbete som utförs av det globala forumet för bekämpning av terrorism (GCTF), i synnerhet det senaste antagandet av en omfattande uppsättning välfungerande metoder för att hantera fenomenet utländska terroriststridande och dess publicering av flera andra ramdokument och välfungerande metoder, inklusive inom områdena bekämpning av våldsbejakande extremism, straffrätt, fängelser, kidnappning mot lösensumma, stöd till offer för terrorism och närpolisarbete, för att bistå intresserade stater med det praktiska genomförandet av FN:s rättsliga ramverk och policyramar för bekämpning av terrorism och för att komplettera det arbete som utförs av relevanta FN-organ för att bekämpa terrorism inom dessa områden,

*noterar* med uppskattning det arbete som utförs av Interpol för att bemöta hotet från utländska terroriststridande, inklusive genom att förmedla information om brottsbekämpning genom dess säkra kommunikationsnät, databaser och system för rådgivande meddelanden, förfaranden för att spåra stulna, förfalskade id-handlingar och resehandlingar samt Interpols forum för terrorismbekämpning och program för utländska terroriststridande,

*beaktar och uppmärksammar* den situation som innebär att personer med mer än ett medborgarskap reser till de stater där de är medborgare för att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller ge eller få terroristträning, och *uppmänar* staterna att på lämpligt sätt vidta åtgärder i enlighet med sina åtaganden enligt nationell och internationell rätt, inklusive internationella mänskliga rättigheter,

*uppmänar* staterna att, i överensstämmelse med internationell rätt, i synnerhet internationella mänskliga rättigheter och internationell flyktingrätt, säkerställa att flyktingstatusen inte kan missbrukas av dem som begår, planerar eller underlättar terroristhandlingar, inklusive av utländska terroriststridande,

*bekräftar återigen* uppmaningen till alla stater att så snart som möjligt bli parter i de internationella konventionerna och protokollen om bekämpning av terrorism, oavsett om de är parter i regionala konventioner i frågan, och att fullt ut fullgöra sina åtaganden enligt dessa,

*konstaterar* att terrorism fortsatt utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och bekräftar behovet att med alla medel, i enlighet med Förenta nationernas stadga, bekämpa hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terroristhandlingar, inklusive sådana som begås av utländska terroriststridande,

och *med stöd* av kapitel VII i Förenta nationernas stadga,

1. *fördömer* den våldsbejakande extremism som kan främja terrorism, sektaristiskt våld och utländska terroriststridandes utförande av terro-

risthandlingar och *kräver* att alla utländska terroriststridande avväpnas och upphör med alla terroristhandlingar och allt deltagande i väpnade konflikter,

2. *bekräftar återigen* att alla stater ska begränsa rörligheten för terrorister och terroristgrupper genom effektiva gränskontroller och effektiva kontroller när det gäller utfärdande av id-handlingar och resehandlingar samt genom åtgärder för att förebygga förfalskning och obehörig användning av id-handlingar och resehandlingar, *understryker* i detta avseende vikten av att i enlighet med deras relevanta internationella åtaganden, bemöta det hot som utländska terroriststridande utgör, och *uppmuntrar* medlemsstaterna att använda sig av evidensbaserad riskbedömning och kontrollförfaranden för resande inklusive insamling och analys av resedata, utan profilering utifrån stereotyper grundade på diskriminering, som enligt folkrätten är förbjudet,

3. *uppmuntrar* medlemsstaterna att, i enlighet med nationell och internationell rätt, öka och påskynda utbytet av operativa uppgifter om terroristers eller terroristnätverks förehavanden eller förflyttningar, inklusive utländska terroriststridande, särskilt med de stater där de har sin hemvist eller är medborgare, genom bilaterala eller multilaterala mekanismer, i synnerhet Förenta nationerna,

4. *uppmuntrar* alla medlemsstater att, i enlighet med sina folkrättsliga åtaganden, samarbeta för att bemöta det hot som utländska terroriststridande utgör, inklusive genom att förebygga radikaliserings- och rekryterings- och återintegreringsstrategier för återvändande utländska terroriststridande, hindra utländska terroriststridande från att passera medlemsstaternas gränser, avstyra och förebygga ekonomiskt stöd till utländska terroriststridande och utveckla och genomföra lagförings-, rehabiliterings- och återintegreringsstrategier för återvändande utländska terroriststridande,

5. *beslutar* att medlemsstaterna, i överensstämmelse med internationella mänskliga rättigheter, internationell flyktingrätt och internationell humanitär rätt, ska förebygga och motverka rekrytering, organiserande, transport och utrustande av 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, samt finansiering av deras resa och deras verksamhet,

6. *påminner* om sitt beslut, i resolution 1373 (2001), att alla medlemsstater ska säkerställa att personer som deltar i finansieringen, planeringen, förberedelserna eller utförandet av terroristhandlingar eller genom att stödja terroristhandlingar ställs inför rätta, och *beslutar* att alla stater ska säkerställa att det i deras nationella lagar och andra författningar stadgas om tillräckligt allvarliga brott för att på ett sätt som motsvarar brottets allvarliga beskaffenhet kunna lagföra och straffa

a) deras medborgare som reser eller försöker resa till en annan stat än den stat där den berörda personen har sin hemvist eller är medborgare, och andra personer som reser eller försöker resa från deras territorier till en annan stat än den stat där de har sin hemvist eller är medborgare, i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller ge eller få terroristträning,

b) uppsåtligt tillhandahållande eller insamling av tillgångar, oavsett tillvägagångssätt och oavsett om detta görs direkt eller indirekt, av deras medborgare eller inom deras territorier i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att finansiera resan för personer som reser till en annan stat än där de har sin hemvist eller är medborgare i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller ge eller få terroristträning,

c) uppsåtligt organiserande, eller annat underlättande, inklusive rekrytering, av deras medborgare eller inom deras territorier, av resan för personer som reser till en annan stat än där de har sin hemvist eller är medborgare i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar eller ge eller få terroristträning,

7. *uttrycker* sin fasta beslutsamhet att i enlighet med resolution 2161 (2014) överväga att upprätta en lista över personer, grupper, företag och verksamheter med koppling till Al-Qaida som finansierar, beväpnar, planerar eller rekryterar för dem, eller på annat sätt stöder deras handlingar eller aktiviteter, inklusive via informations- och kommunikationsteknik som internet, sociala medier och andra medel,

8. *beslutar* att medlemsstaterna, utan att det påverkar inresa eller transitering som är nödvändig för att främja en rättsprocess, inklusive för att främja en sådan process som avser gripande eller förvarstagande av en utländsk terroriststridande, ska förebygga inresan till eller transiteringen genom deras territorier av alla personer om vilka den staten har trovärdig information som ger skäligen anledning att anta att han eller hon försöker resa in i eller transitera genom deras territorium i syfte att delta i de handlingar som beskrivs i punkt 6, inklusive handlingar eller aktiviteter som antyder att en person, en grupp, ett företag eller en verksamhet har koppling till Al-Qaida, i den mening som avses i punkt 2 i resolution 2161 (2014), med förbehåll för att ingenting i denna punkt ska göra staterna skyldiga att vägra låta de egna medborgarna eller de fast bosatta resa in i eller kräva att de avreser från deras territorier,

9. *uppmantar* medlemsstaterna att kräva att lufttrafikföretag som är verksamma inom deras territorier i förväg lämnar ut uppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter för att upptäcka avresa från deras territorier eller försök till inresa till eller transitering genom deras territorier med civila luftfartyg, av personer som utpekats av den kommitté som inrättats med stöd av resolutionerna 1267

(1999) och 1989 (2011) ("kommittén"), och *uppmannar* vidare medlemsstaterna att anmäla alla sådana avresor från deras territorier, eller sådana försök till inresa till eller transitering genom deras territorier, av sådana personer till kommittén, samt förmedla denna information till den stat där den berörda personen har sin hemvist eller är medborgare, på lämpligt sätt och i enlighet med nationell lag och internationella åtaganden,

10. *betonar* det angelägna behovet att fullt ut och omedelbart genomföra denna resolution med avseende på utländska terroriststridande, *understryker* det särskilda och angelägna behovet att genomföra denna resolution med avseende på de utländska terroriststridande som har koppling till Isil, ANF och andra celler, filialer, utbrytargrupper eller avknoppningar till Al-Qaida som utpekats av kommittén, och *förklarar* sig berett att överväga att, enligt resolution 2161 (2014), utpeka personer med koppling till Al-Qaida som begår de handlingar som anges i punkt 6 ovan,

#### *Internationellt samarbete*

11. *uppmannar* medlemsstaterna att förbättra det internationella, regionala och subregionala samarbetet, om lämpligt genom bilaterala avtal, för att förebygga att utländska terroriststridande reser från eller genom deras territorier, inklusive genom ökat utbyte av information i syfte att identifiera utländska terroriststridande, utbyte och antagande av bästa praxis och förbättrad förståelse för utländska terroriststridandes resemonster, och för medlemsstater att samarbeta när de vidtar nationella åtgärder för att förebygga att terrorister utnyttjar teknik, kommunikation och resurser för att få stöd för terroristhandlingar, samtidigt som mänskliga rättigheter och grundläggande friheter respekteras och detta sker i överensstämmelse med andra folkrättsliga åtaganden,

12. *påminner* om beslutet i resolution 1373 (2001) att medlemsstaterna ska ge varandra största möjliga bistånd i samband med brottsutredningar eller lagföringsförfaranden som avser finansiering eller stöd till terroristhandlingar, inklusive bistånd att skaffa fram bevis som de förfogar över och som krävs för förfarandet, och *understryker* vikten av att fullgöra detta åtagande med avseende på sådana utredningar eller förfaranden som inbegriper utländska terroriststridande,

13. *uppmuntrar* Interpol att öka sina insatser när det gäller hotet från utländska terroriststridande och att rekommendera eller tillsätta ytterligare resurser för att stödja och uppmuntra nationella, regionala och internationella åtgärder för att övervaka och förebygga transiteringen av utländska terroriststridande, t.ex. att utvidga användningen av Interpol Special Notices så att även utländska terroriststridande omfattas,

14. *uppmannar* staterna att bygga upp staternas förmåga att bemöta det hot som utländska terroriststridande utgör, inklusive att förebygga

och förbjuda att utländska terroriststridande reser över land- och sjögränser, i synnerhet stater som angränsar till väpnade konflikter där det finns utländska terroriststridande, och *välkomnar* och *uppmuntrar* bilateralt bistånd från medlemsstaterna för att hjälpa till och bygga upp en sådan nationell förmåga,

*Motverka våldsbejakande extremism för att förhindra terrorism*

15. *understryker* att motverkandet av våldsbejakande extremism, som kan främja terrorism, inklusive förebyggandet av radikaliserings, rekrytering och mobilisering av människor till terroristgrupper och att de blir utländska terroriststridande är av avgörande betydelse för att komma till rätta med det hot mot internationell fred och säkerhet som utländska terroriststridande utgör, och *uppmuntrar* medlemsstaterna att öka satsningarna på att motverka denna typ av våldsbejakande extremism,

16. *uppmuntrar* medlemsstaterna att engagera relevanta lokalsamhällen och icke-statliga aktörer i utvecklingen av strategier för att motverka den våldsbejakande extremismens narrativ som kan inspirera till terroristhandlingar, komma till rätta med förhållanden som främjar utbredningen av våldsbejakande extremism, som kan främja terrorism, inklusive genom att stärka ungdomar, familjer, kvinnor, religiösa och kulturella ledare samt utbildningsledare och alla andra berörda grupper i civilsamhället och använda skraddarsydda metoder för att motverka rekrytering till denna typ av våldsbejakande extremism och främja social delaktighet och sammanhållning,

17. *påminner* om beslutet i punkt 14 i resolution 2161 (2014) med avseende på improviserade sprängladdningar och personer, grupper, företag och verksamheter med koppling till Al-Qaida och *uppmuntrar* medlemsstaterna i detta sammanhang att samarbeta när nationella åtgärder vidtas för att hindra terrorister från att utnyttja teknik, kommunikation och resurser, bl.a. ljud och video, för att få stöd för terroristhandlingar, samtidigt som mänskliga rättigheter och grundläggande friheter respekteras och detta sker i överensstämmelse med andra folkrättsliga åtaganden,

18. *uppmuntrar* medlemsstaterna att samarbeta och konsekvent stötta varandras insatser för att motverka våldsbejakande extremism, som kan främja terrorism, inklusive genom kapacitetsuppbyggnad, samordning av planer och insatser och utbyte av lärdomar,

19. *betonar* i detta avseende vikten av medlemsstaternas insatser för att utveckla alternativa vägar utan våld för att förebygga och lösa konflikter för berörda personer och lokalsamhällen i syfte att minska risken för radikaliserings till terrorism och insatser för att främja fredliga alternativ till våldsbejakande narrativ som utländska terroriststridande ansluter sig till, och *understryker* den roll som utbildning kan spela när det gäller att motverka terroristnarrativ,

20. *konstaterar* att utländska terroriststridande och de som finansierar eller på annat sätt underlättar deras resa och efterföljande aktiviteter kan komma att tas upp på den sanktionslista för Al-Qaida som upprättats av kommittén med stöd av resolutionerna 1267 (1999) och 1989 (2011) om de deltar i finansieringen, planeringen, underlättandet, föreberedelsen eller utförandet av handlingar eller aktiviteter av, tillsammans med eller till stöd för Al-Qaida eller i Al-Qaidas namn eller för dess räkning, i tillhandahållandet, försäljningen eller överföringen av vapen och relaterad materiel till, eller rekrytering till, Al-Qaida eller celler, filialer, utbrytargrupper eller avknoppningar till Al-Qaida, eller på annat sätt stöder handlingar eller aktiviteter av Al-Qaida, eller celler, filialer, utbrytargrupper eller avknoppningar till Al-Qaida, och *uppmantar* staterna att föreslå att sådana utländska terroriststridande och de som underlättar eller finansierar deras resor och efterföljande aktiviteter ska bli föremål för utpekande,

21. *ger i uppdrag* åt den kommitté som inrättats med stöd av resolution 1267 (1999) och 1989 (2011) och enheten för analysstöd och övervakning av sanktioner att, i nära samarbete med FN:s alla relevanta antiterrorismorgan, i synnerhet CTED, ägna särskild uppmärksamhet åt hotet från utländska terroriststridande som rekryteras av eller ansluter sig till Isil, ANF och alla grupper, företag och verksamheter med koppling till Al-Qaida,

22. *uppmuntrar* enheten för analysstöd och övervakning av sanktioner att samordna sina insatser för att övervaka och bemöta hotet från utländska terroriststridande med andra antiterrorismorgan inom FN, i synnerhet CTITF,

23. *ber* enheten för analysstöd och övervakning av sanktioner att, i nära samarbete med andra antiterrorismorgan inom FN, inom 180 dagar anmäla till den kommitté som inrättats med stöd av resolutionerna 1267 (1999) och 1989 (2011) och inom 60 dagar lämna en preliminär muntlig uppdatering till kommittén om hotet från utländska terroriststridande som rekryteras av eller ansluter sig till Isil, ANF och alla grupper, företag och verksamheter med koppling till Al-Qaida, inklusive

a) en samlad bedömning av det hot som dessa utländska terroriststridande, inklusive de som underlättar för dem, utgör, de mest drabbade regionerna och trenderna i fråga om radikalisering till terrorism, underlättande, rekrytering, demografi och finansiering och

b) rekommendationer om åtgärder som kan vidtas för att förbättra reaktionen på det hot som dessa utländska terroriststridande utgör.

24. *ber* antiterrorismkommittén att, inom befintligt mandat och med stöd av CTED, identifiera de viktigaste bristerna i medlemsstaternas



förmåga att genomföra säkerhetsrådets resolutioner 1373 (2001) och 1624 (2005) som kan stå i vägen för staternas möjligheter att hejda strömmen av utländska terroriststridande, och identifiera bästa praxis för att hejda strömmen av utländska terroriststridande vid genomförandet av resolutionerna 1373 (2001) och 1624 (2005), och att underlätta tekniskt stöd, särskilt genom att främja kontakten mellan leverantörer av kapacitetsuppbyggande stöd och mottagare, särskilt i de mest drabbade regionerna, inklusive genom att på deras begäran utveckla omfattande strategier för att bekämpa terrorism som omfattar motverkande av våldsbejakande radikaliserings och strömmen av utländska terroriststridande, och påminner om andra relevanta aktörers roller, t.ex. det globala forumet för bekämpning av terrorism,

25. *understryker* att det ökade hotet från utländska terroriststridande ingår i de aktuella frågor, trender och utvecklingar som avser resolutionerna 1373 (2001) och 1624 (2005), som, i punkt 5 i resolution 2129 (2013), säkerhetsrådet gav CTED i uppdrag att identifiera och därför förtjänar noggrann uppmärksamhet av antiterrorismkommittén, i överensstämmelse med dess mandat,

26. *uppmanar* den kommitté som inrättats med stöd av resolutionerna 1267 (1999) och 1989 (2011) och antiterrorismkommittén att underätta säkerhetsrådet om sitt respektive arbete enligt denna resolution,

27. *beslutar* att även fortsättningsvis råda över denna fråga.

## FATF Recommendation 5

### 5. Terrorist financing offence

Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences.

# Sammanfattning av delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63)

## Uppdraget

Utredningens uppgift har varit 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), förkortad resolutionen.

I uppdraget har även ingått att ta ställning till om Sveriges straffrättsliga reglering för att förhindra och bekämpa finansiering av terrorism uppfyller de krav som Financial Action Task Force, förkortat FATF, uppställer.

Det har också ingått i uppdraget att lämna förslag till nödvändiga lagändringar.

## Bakgrunden till uppdraget

Den 24 september 2014 antogs resolutionen av FN:s säkerhetsråd i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. Det beslut som säkerhetsrådet däri genom fattat är folkrättsligt bindande för alla medlemsstater.

I resolutionen bekräftas att terrorism i alla dess former är ett hot mot internationell fred och säkerhet. Vidare uttrycks en 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 inom ramen för en väpnad konflikt. De bidrar enligt resolutionen till intensiteten och varaktigheten i konflikter och till att de blir mer svårösta. Personerna uppges även kunna utgöra ett allvarligt hot mot bl.a. sina ursprungsländer, länderna de reser igenom och länderna de reser till.

I resolutionens paragraf 6 finns krav på att Sverige straffbelägger resor som sker i syfte att dels utföra, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar, dels ge eller motta terroristträning, liksom försök till sådana resor. Straffansvaret ska träffa resor som företas av en svensk eller som sker ut från det svenska territoriet och till ett annat land än ett land där personen har sin hemvist eller är medborgare (paragraf 6 a). Sådana resor kallas fortsättningsvis för terrorismresor. Vidare krävs enligt resolutionen att organiserande eller annat underlättande, innefattande rekrytering, av terrorismresor straffbeläggs om gärningen begås av svenska medborgare eller i Sverige (paragraf 6 c). Slutligen ska direkt eller indirekt tillhållande eller insamlande av medel i syfte att använda dessa, eller med vetskap om att medlen är avsedda att användas, för att finansiera en terrorismresa straffbeläggas, om gärningen begås av svenska medborgare eller i Sverige (paragraf 6 b).

Därutöver har Sverige med anledning av sitt medlemskap i FATF ett åtagande att kriminalisera finansiering av terrorism. I Sverige finns straffrättsliga bestämmelser om finansiering av terrorism i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, här förkortad finansieringslagen. I samband med en utvärde-

ring gjord av FATF år 2006 har den svenska lagstiftningen på området i stor utsträckning bedömts vara förenlig med organisationens rekommendationer. Det förhållandet att straffansvaret inte uttryckligen omfattar insamling eller tillhandahållande av pengar eller annan egendom med vetskap om att den är avsedd att användas, oavsett syfte, av en terroristorganisation eller en individuell terrorist har emellertid ansetts utgöra en brist i förhållande till de krav som uppställs i rekommendation 5.

## Behovet av lagändringar mot bakgrund av resolutionen och FATF:s rekommendation 5

### *Resolutionen*

I svensk rätt finns det inte några straffbestämmelser som tar direkt sikte på sådana resor som enligt resolutionens krav ska utgöra brott. Däremot kan osjälvständiga brottsformer, framför allt förberedelse och stämpling till terroristbrott, i viss utsträckning tillämpas på de gärningar som enligt resolutionen ska kunna bestraffas.

Den som tar emot pengar för att kunna bekosta en resa som utgör ett led i eller en förutsättning för genomförandet av ett terroristbrott, t.ex. för att transportera sig till brottsplatsen, kan i vissa fall dömas för förberedelse till terroristbrott enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken. Det är emellertid inte möjligt när det gäller resor som företas i avsikt att planera eller förbereda ett terroristbrott eller ge eller motta utbildning för terrorism.

Även ansvar för stämpling enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken kan i vissa fall aktualiseras. För stämpling krävs att någon i samråd med annan beslutat sig för att begå brott, försökt anstifta annan eller erbjudit sig att utföra ett brott. För straffansvar krävs emellertid att minst två personer är inblandade, vilket inte alltid är fallet i fråga om terrorismresor. Det är inte heller möjligt att tillämpa stämplingsbestämmelsen i de fall resan företas i avsikt att planera eller förbereda ett terroristbrott eller när resan begås i avsikt att ge eller motta utbildning för terrorism.

När det gäller organisering och annat underlättande av terrorismresor är sådana gärningar närmast att betrakta som en form av medverkan till en sådan resa. Enligt de allmänna medverkansbestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken skulle även den som främjat en resa, dvs. vidtagit åtgärder som underlättar eller åtminstone är ägnade att underlätta resan, kunna dömas för brott, förutsatt att resan som sådan är straffbelagd som självständigt brott eller som försök, förberedelse eller stämpling till brott. Straffansvaret för sådana gärningar är alltså beroende av om resan straffbeläggs.

Vad slutligen gäller resolutionens krav på att finansiering av terrorismresor ska utgöra brott är detta delvis uppfyllt genom bestämmelsen om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i 3 § finansieringslagen. Visserligen krävs enligt denna bestämmelse att finansieringen avser särskilt allvarlig brottslighet, vilket en terrorismresa som sådan inte utgör, men den som samlar in eller tar emot pengar eller andra medel i syfte att finansiera en resa som utgör ett led i eller en förutsättning för genomförandet av sådan brottslighet kan i vissa fall ändå dömas. Detta

gäller emellertid endast finansiering av resor som företas i avsikt att begå eller medverka till särskilt allvarlig brottslighet, inte resor där avsikten är att förbereda eller planera sådan brottslighet eller att ge eller ta emot utbildning. Under motsvarande begränsade förutsättningar kan finansiering av terrorismresor även utgöra förberedelse till terroristbrott.

Sammanfattningsvis är de gärningar som enligt resolutionen ska kunna bestraffas i viss utsträckning redan straffbara. För att svensk rätt fullt ut ska motsvara resolutionens krav krävs emellertid lagstiftningsåtgärder.

#### *FATF:s rekommendation 5*

Rekommendationen uppställer krav på kriminalisering av finansiering av terroristhandlingar, enskilda terrorister och terroristorganisationer. Såvitt avser förbudet mot finansiering av individuella terrorister och terroristorganisationer ska detta enligt rekommendationen gälla oavsett syftet med finansieringen.

I finansieringslagen avgränsas det straffbara området genom att finansieringen ska ske i syfte att egendomen ska användas, eller med vetskap om att den är avsedd att användas, för att begå särskilt allvarlig brottslighet. För straffansvar krävs alltså att handlingen ska ha utförts med åtminstone vetskap om att egendomen är avsedd att användas för att begå sådan brottslighet.

För att svensk rätt ska leva upp till rekommendationens krav på att finansiering av individuella terrorister och av terroristorganisationer, oavsett syfte, ska vara straffbart krävs således lagstiftningsåtgärder.

## En ny straffbestämmelse om mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet

I 5 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, här förkortad rekryteringslagen, straffbeläggs den som utbildar annan för särskilt allvarlig brottslighet genom att 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. Det finns emellertid inte någon motsvarande straffbestämmelse som träffar den som mottar sådan utbildning.

Mottagande av utbildning för terrorism är straffbelagt i majoriteten av de nordiska länderna. I tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism, som framförhandlats under våren 2015, uppställs krav på att medlemsländerna ska kriminalisera en sådan gärning. Resolutionens krav på att resor som begås i syfte att ge eller motta terroristträning ska kunna bestraffas medför också att mottagande av utbildning som sådant bör kunna bestraffas. Från Säkerhetspolisens håll har också framförts att en sådan kriminalisering kan vara värdefull i myndighetens brottsförebyggande arbete. Det finns därför skäl att straffbelägga mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet.

Således föreslås att det i rekryteringslagen införs en ny straffbestämmelse som omfattar den som mottar sådana instruktioner för särskilt

allvarlig brottslighet som det i dag är straffbart att meddela, om instruktionerna mottagits med avsikt att använda dessa för sådan brottslighet. Instruktionerna ska också ha meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet. För straffansvar krävs att elev och lärare har någon form av kontakt med varandra. Därmed omfattar inte straffansvaret s.k. egenutbildning, innebärande t.ex. att en person tillgodogör sig information som finns fritt tillgänglig på internet. Utanför straffansvaret faller även utbildning som ges inom en legitim verksamhet, t.ex. militärtjänst eller i en skytteklubb, även om eleven har för avsikt att använda utbildningen för särskilt allvarlig brottslighet.

Straffskalan föreslås vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska fängelse i lägst sex månader och högst sex år kunna dömas ut.

## Nya straffbestämmelser om terrorismresor

För att Sverige ska leva upp till de krav som uppställs i resolutionen föreslås att det införs en ny straffbestämmelse om terrorismresor i rekryteringslagen. Den som, i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller meddela eller motta utbildning för sådan brottslighet, reser till ett annat land än det land där personen är medborgare ska enligt bestämmelsen kunna dömas för brott. Därmed blir resan som sådan straffbar, förutsatt att den företas med en sådan avsikt som anges. Brottet är fullbordat när resan påbörjats, vilket bl.a. innebär att det inte krävs att resenären har lämnat landet eller den egna hemorten. För brottet förskrivs en straffskala om fängelse i högst två år.

Resor som företas till det egna medborgarskapslandet omfattas inte av straffansvaret. I annat fall skulle bestämmelsen strida mot grundläggande fri- och rättigheter i Europakonventionen och regeringsformen.

Det föreslås inte att försök till terrorismresa straffbeläggs särskilt. Eftersom resebrottet är fullbordat redan när resan påbörjats finns det inte något behov av det.

Förslaget till ny straffbestämmelse om terrorismresor innebär att även den som organiserar, underlättar eller rekryterar till en terrorismresa kan dömas för medverkan till sådant brott enligt de allmänna medverkansbestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Genom en ny straffbestämmelse i finansieringslagen föreslås även att finansiering av terrorismresor ska vara straffbart. Den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas för eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att genomföra en sådan resa ska kunna straffas med en påföljd om fängelse i högst två år.

## En ny straffbestämmelse om finansiering av terrorism

För att Sverige ska kunna leva upp till sina åtaganden i förhållande till FATF föreslås i finansieringslagen en ny straffbestämmelse om finansiering av terrorism. Det befintliga finansieringsbrottet i 3 § kompletteras genom att även den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar

eller annan egendom med vetskap om att den är avsedd för en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet kan dömas för brott. För straffansvar krävs i dessa fall inte att pengarna eller egendomen är avsedd att användas för särskilt allvarlig brottslighet, vilket utgör ett krav enligt gällande finansieringsbrott. Det som avgränsar det straffbara området är i stället finansieringens adressat.

Undantag från det straffbara området görs i ringa fall, vilket avser gärningar som inte framstår som straffvärda.

Straffskalan för normalgraden av brottet föreslås vara fängelse i högst två år.

## Utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel

I betänkandet lämnas förslag till flera nya straffbestämmelser. Det föreslås att mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet, terrorismresor, finansiering av sådana resor och finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet ska utgöra brott. Den föreslagna kriminaliseringen syftar ytterst till att förhindra att terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet ska komma till stånd. Brotten kommer därmed att ligga inom Säkerhetspolisens ansvarsområde och de kan sägas tillhöra kategorin av särskilt samhällsfarliga brott som kan hota vitala samhällsintressen. Det finns uppenbara likheter med de brott, bl.a. rekrytering till och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, för vilka det i dag finns möjligheter att använda hemliga tvångsmedel inom ramen för förundersökning, trots att straffskalan i sig inte medger detta. Möjligheterna att tillgripa hemliga tvångsmedel bör vara desamma för de nu föreslagna brotten.

Därför föreslås att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska kunna användas vid en förundersökning om samtliga dessa brott. Även undantaget från underrättelseskyldigheten i 27 kap. 33 § rättegångsbalken ska gälla.

När det gäller de föreslagna brotten mottagande av utbildning för särskilt allvarlig brottslighet och finansiering av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till sådan brottslighet föreslås även att det, om brotten bedöms som grova, ska finnas en möjlighet att, enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte utan att förundersökning om brott har inletts. Även lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska kunna tillämpas för dessa brott.

## Delbetänkandets lagförslag

### 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  
*dels* att 1–3, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

#### Nuvarande lydelse

#### Föreslagen lydelse

##### 1 §<sup>1</sup>

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109).

I lagen (2009:62) 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.

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser som syftar till att genomföra Sveriges internationella åtaganden beträffande bekämpande av finansiering av terrorism.

I lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns ytterligare bestämmelser för att genomföra den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109). 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.

##### 2 §<sup>2</sup>

Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2009:73.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:150.



regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,

2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplats-sabotage,

3. sådan brottslighet som avses i artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan, artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne *samt* artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister,

3. sådan brottslighet som avses i a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,

b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,

c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, *och*

d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism,

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer.

### 3 §<sup>3</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 användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse i högst två år.*

*Till fängelse i högst två år döms den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom*

*1. i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet, eller*

*2. med vetskap om att egendomen är avsedd för en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå, förbereder eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet.*

Om brott som anges i första stycket är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det 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.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:312.

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

*I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.*

5 §<sup>4</sup>

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott *skall* inte dömas till *straff* enligt 3 och 4 §§ i denna lag.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott *ska* det inte dömas till *ansvar* enligt denna lag.

6 §<sup>5</sup>

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig i riket och som har begått brott enligt 3 eller 4 § i denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag *skall* bestraffas enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Svensk medborgare eller utlänning som befinner sig i riket och som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte föreligger. Detta gäller även om brottet i enlighet med 5 § i denna lag *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 april 2016.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2003:150.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2003:150.

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

Bilaga 5

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet

*dels* att 1 och 6–8 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

## *Nuvarande lydelse*

## *Föreslagen lydelse*

### 1 §

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism *och* av Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF).

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism, av Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF) *och* av *Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178 (2014)*.

### 5 a §

*Den som mottar sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dessa för särskilt allvarlig brottslighet, döms till fängelse i högst två år, om instruktionerna har meddelats på ett sätt som varit särskilt ägnat att främja sådan brottslighet.*

### 5 b §

*Den som, i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller meddela eller motta instruktioner enligt 5 eller 5 a §, reser till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare döms till fängelse i högst två år.*

### 6 §

Om brott som anges i 3, 4 *eller* 5 § är grovt, döms till fängelse i

Om brott som anges i 3, 4, 5 *eller* 5 a § är grovt, döms till fäng-

lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar 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.

else 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 innefattar 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.

7 §

*Ansvar enligt denna lag ska inte dömas ut* om det funnits endast obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

*Till ansvar enligt denna lag döms det inte* 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.

8 §

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska *ansvar enligt denna lag inte dömas ut*.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska *det inte dömas till ansvar enligt denna lag*.

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**27 kap.**

2 §<sup>1</sup>

En skriftlig handling får inte tas i beslag om

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

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

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

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

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

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

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

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

6. företagsspioneri enligt 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:1419.

brottslighet, eller

allvarlig brottslighet, eller

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

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

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

33 §<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

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

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

5. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2014:1419.

Yttrande över delbetänkandet har avgetts av Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Göteborgs tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Tullverket, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet, Försvårshögskolan, Strålsäkerhetsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Civil Rights Defenders, Svenska Röda Korset, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Svenska Journalistförbundet och Svenska Bankföreningen.

Yttrande har också inkommit från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys).

Riksdagens ombudsmän och Tidningsutgivarna har avstått från att yttra sig.

Svar har inte inkommit från Amnesty International, Svenska FN-förbundet, TV 4 AB, Finansbolagens Förening, Fryshuset, Somaliska riksförbundet samt Svenska Muslimer för fred och rättvisa.