



Regeringskansliet  
Justitiedepartementet

## Yttrande över En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49)

---

### Sammanfattning

Åklagarmyndigheten välkomnar initiativet att reformera och förenkla lagstiftningen på terrorbrottsområdet och att samla regleringen i en lag.

Åklagarmyndigheten tillstyrker att samtliga svenska brott ska kunna omfattas av bestämmelserna om terroristbrott, givet att de uppfyller de kvalificerande rekvisiten. Det är också positivt ur Åklagarmyndighetens synpunkt att brott som i sig själva endast uppnått försökspunkten, ändå kan anses som fullbordade terroristbrott. Dock synes det något oklart, om även ett oaktsamhetsbrott, som i och för sig uppfyller de kvalificerande rekvisiten, ska kunna räknas som ett terroristbrott.

Vidare tycks det enligt Åklagarmyndighetens mening finnas en motsägelse mellan utredningens avsikt med omarbetningen av begreppet särskilt allvarlig brottslighet och den föreslagna lagtexten i denna del.

Åklagarmyndigheten delar uppfattningen att straffansvaret för offentlig uppmaning till terrorism ska utvidgas till att även avse uppmaning till rekrytering, utbildning och resa. Vi tillstyrker även de föreslagna höjda straffskalorna.

Vad gäller lagstiftningens förhållande till internationell humanitär rätt, vill vi understryka vikten av att utredningens slutsats att det inte finns några hinder mot att tillämpa den föreslagna lagstiftningen på handlande under väpnad konflikt också tydligt slås fast i förarbetena till den nya lagen. Det är också av stor betydelse att visa återhållsamhet i att lagföra stridshandlingar som utförs

---

av icke-statliga väpnade grupper som terrorism, om stridshandlingarna inte strider mot det internationella humanitärrättsliga regelverket.

### **En ny lag med straffrättsliga bestämmelser mot terrorism (7.2)**

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att lagstiftningen avseende terroristbrott och vissa andra brott med anknytning till terrorism bör reformeras och samlas i en enda lag.

### **De kvalificerande rekvisiten (7.3.4)**

Inledningsvis tillstyrker Åklagarmyndigheten utredningens förslag att behålla ett objektiva rekvisit med i huvudsak samma innehåll som i den nuvarande regleringen av terroristbrott. Det är viktigt att inte utvattna begreppet terroristbrott, vilket behållandet av ett objektiva rekvisit förhindrar. Vi anser också att de språkliga justeringar som görs av de kvalificerande rekvisiten är passande, framför allt förslaget att byta ut begreppet "stat" till förmån för "land".

### **Vilka brott som ska kunna utgöra terroristbrott (7.3.5)**

Åklagarmyndigheten tillstyrker den föreslagna systematiken att hänvisa till alla svenska brott, särskilt med beaktande av Lagrådets tidigare lämnade synpunkter vid införandet av lagen om straff för terroristbrott att det skulle framstå som svårförståeligt om en gärning som både uppfyller de objektiva och subjektiva kriterierna för terroristbrott, inte skulle kunna anses vara det, om det inte står med på listan. Precis som utredningen framhåller, finns det dessutom exempel i praxis på att den tidigare konstruktionen skapat otillfredsställande resultat (Stockholms tingsrätts dom i mål nr B 4708-17). Det är också positivt och ändamålsenligt att även försöksbrott kan utgöra fullbordade terroristbrott.

Åklagarmyndigheten uppfattar dock en viss otydlighet i huruvida även oaktsamhetsbrott kan omfattas av begreppet terroristbrott. Visserligen är det svårt att tänka sig en gärning som begås av oaktsamhet och som samtidigt uppfyller i vart fall ett av de subjektiva rekvisiten för terroristbrott. Man kan dock i vart fall teoretiskt tänka sig en situation där någon, som har för avsikt att begå ett terroristbrott genom att spränga en bomb, av misstag detonerar bomben på ett helt annat ställe och under helt andra förhållanden än som var tänkt, och därmed gör sig skyldig till oaktsamhetsbrottet vållande till annans död. Brottet blir ju dock en konsekvens av gärningsmannens syfte att begå ett terroristbrott. Vi menar att det alltså finns en viss osäkerhet i vilka

omständigheter som avsiktssuppsåtet måste omfatta (jämför skrivningen i författningskommentaren på s 404).

### **Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott (7.3.6)**

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att en fortsatt kriminalisering av stämpling till terroristbrott inte kommer att innebära några större gränsdragningsproblem till brottet samröre med terroristorganisation.

### **Särskilt allvarlig brottslighet (7.4)**

Enligt Åklagarmyndighetens mening tycks det finnas en motsägelse mellan övervägandena i avsnitt 7.4 och den föreslagna lagtexten vad gäller regleringen om särskilt allvarlig brottslighet. I övervägandena framstår avsikten med revideringen av lagtexten i detta avseende som att åstadkomma en förenklad skrivning som i sak inte ska skilja sig från tidigare omfattade brott, dvs. att med särskilt allvarlig brottslighet avses svenska brott som ska motsvara de internationella förpliktelser som Sverige har (se särskilt s 268 i betänkandet). Det tycks inte som att avsikten har varit att ytterligare utvidga omfattningen av de brott som kan komma i fråga att klassificeras som särskilt allvarlig brottslighet.

I lagtexten i den föreslagna 2 § saknas dock krav på kvalificerande rekvisit (förutom i punkt 6), vilket, om man tolkar lagtexten ordagrant, skulle kunna utöka omfattningen av terrorismlagstiftningen till att även gälla brott som exempelvis olaga frihetsberövande där det funnits en avsikt att med gärningen förmå någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd. Rimligtvis kan flera fall av olaga frihetsberövande uppfylla dessa kriterier, utan att för den skull, enligt Åklagarmyndighetens synsätt, vara av så kvalificerad art att de ska bedömas som särskilt allvarlig brottslighet inom ramen för terrorismlagstiftning.

Otydligheten kan också få långtgående konsekvenser då även samröresreglerna i 5 § och finansieringsreglerna i 6 § är kopplade till begreppet särskilt allvarlig brottslighet. En person som samlar in pengar till en allmänfarlig ödeläggelse skulle alltså enligt ordalydelsen kunna komma att dömas för finansiering av terrorism.

### **Terroristorganisation (7.5)**

Det är lämpligt att definiera begreppet terroristorganisation i lagtexten, av de skäl som utredningen redovisar. Den föreslagna definitionen är också i linje med definitionen av terroristorganisation i den reviderade versionen av rekryteringslagen som träder i kraft den 1 mars 2020 (SFS 2020:14).

Även här gör sig dock en viss problematik gällande vad gäller begreppet särskilt allvarlig brottslighet. På grund av avsaknaden av kvalificerande rekvisit i den föreslagna lagtextens 2 § punkterna 1-5, skulle enligt ordalydelsen en kriminell gruppering vars syfte är att utföra sprängningar i kriminella miljöer, kunna klassas som en terroristorganisation, vilket står i strid med de överväganden kring begreppet som utredningen gör i avsnitt 7.5 och i författningskommentaren.

### **Samröre med en terroristorganisation (7.6)**

Det kan noteras att författningskommentaren, i den del som gäller vad som avses med att "lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation", har utvecklats med fler exempel på situationer som kan illustrera gränsdragningen mellan kriminaliserat och icke-kriminaliserat stöd, vilket Åklagarmyndigheten välkomnar.

### **Offentlig uppmaning till terrorism (7.7.3)**

Åklagarmyndigheten tillstyrker att straffansvaret utvidgas till att även avse offentlig uppmaning till rekrytering, utbildning och resa. Det noteras dock att det även här blir en problematik med begreppet särskilt allvarlig brottslighet.

### **Rekrytering till terrorism (7.7.4)**

Vi tycker att det är bra med en ändamålsenlig renodling av straffansvaret för rekrytering. Rent ordalydelsemässigt skulle dock en person som begår stämpling till mordbrand kunna göra sig skyldig till rekrytering till terrorism på grund av den problematik som påtalats ovan.

### **Utbildning för terrorism (7.7.5)**

Åklagarmyndigheten är positiv till att kravet på vetskap hos utbildaren om vilken avsikt som mottagaren av den förmedlade kunskapen har, tas bort.

**Resa i terrorismsyfte (7.7.6)**

Åklagarmyndigheten ställer sig bakom utredningens förslag att förenkla den straffrättsliga regleringen vad gäller resor i terrorismsyfte. Ur myndighetens perspektiv är det positivt att även resor med avsikt att begå brottet samröre med en terroristorganisation föreslås ingå i kriminaliseringen, eftersom det då, precis som utredningen slår fast, blir lättare att visa en kriminell avsikt.

**Undantag från straffansvar (7.8)**

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att bedömningen av om en gärning ska betraktas som ringa eller ej, inte ska göras beroende av en bedömning av hur stor faran varit för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet. Det bör istället, precis som föreslås, endast anges att ansvar inte ska dömas ut i ringa fall.

**Straffskalan för terroristbrott (7.9.3)**

Åklagarmyndigheten har inga synpunkter, då det inte föreslås någon ändring från nu gällande reglering. Det skulle kunna invändas, att straffminima bör höjas för terroristbrottet mot bakgrund av utredningens ståndpunkt att det finns anledning att se mer allvarligt på terroristbrottslighet än tidigare. Mot detta ska dock vägas att den svenska straffskalan för just terroristbrott inte avviker i alltför stor utsträckning från straffskalor i andra länder.

**Straffskalan och kvalifikationsgrunderna för samröre (7.9.4)**

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att det finns skäl att höja straffmaximum från det från 1 mars 2020 gällande maxstraffet två års fängelse till fyra års fängelse vad gäller normalgradsbrottet samt höjningen av straffskalan avseende det grova brottet till fängelse lägst ett år och sex månader och högst sju år. Vi har inga synpunkter på de föreslagna kvalifikationsgrunderna.

**Straffskalorna och kvalifikationsgrunderna för finansiering, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning och resa (7.9.5)**

Även här delar Åklagarmyndigheten utredningens förslag att höja straffskalorna. Med hänsyn till att Sverige har betydligt lägre straffsatser vad gäller finansierings- och rekryteringsbrotten än andra länder, saknas det inte heller argument för en ännu kraftigare straffskärpning.

**En särskild straffskärpningsregel (7.11)**

Åklagarmyndigheten ser positivt på att en särskild straffskärpningsregel införs och som inte längre är begränsad till vissa uppräknade brott. Det gör det bl.a. möjligt att särskilt beakta om en krigsförbrytelse begås i syfte att främja något av brotten i den föreslagna lagen. Ett sådant exempel kan vara att civila bostäder övertas av personer som enligt den föreslagna lagen definieras som terrorister med avsikt att bo och leva i bostaden eller där bedriva utbildning för terrorism. Ett annat exempel kan vara att civila plundras på sin egendom eller på kulturegendom i avsikt att egendomen ska användas av eller säljas till förmån för en terroristorganisation eller dess medlemmar. I många fall kan det vara svårt att döma i konkurrens, då gärningarna inte når upp till att utgöra självständiga brottsformer av något av brotten i den föreslagna lagen. Det särskilda syftet kan då beaktas som straffvärdehöjande för krigsförbrytelsen.

Vad gäller placeringen av den straffskärpande regeln, konstaterar Åklagarmyndigheten att de skäl som utredningen framför för att placera regeln i den föreslagna terroristbrottslagen i och för sig är väl underbyggda, men att en placering i BrB 29 kap. 2 §, framför allt av förutsebarhetsskäl för den enskilde, kan vara att föredra.

**Förverkande (7.12)**

Åklagarmyndigheten tycker att det är positivt att förverkandereglerna går något längre än i brottsbalken i den mening att egendom som varit föremål för finansiering av terrorism eller dess värde, till skillnad från vad som gäller enligt förverkandereglerna i brottsbalken, får förverkas hos gärningsmannen eller annan medverkande, även om egendomen vid brottet tillhörde en tredje person.

**Lagstiftningens förhållande till internationell humanitär rätt (7.16)**

Åklagarmyndigheten instämmer i vad utredningen anfört i fråga om förhållandet mellan terrorismlagstiftningen och den internationella humanitära rätten. Vad utredningen kommit fram till beträffande terrorismlagstiftningens tillämplighet på gärningar som har ägt rum under en väpnad konflikt överensstämmer också väl med vad som konstaterats i tidigare lagstiftningsärenden på området samt i den nyligen meddelade domen från Högsta domstolen i mål B 5948-17. Vi delar alltså utredningens slutsats att det inte finns några hinder mot att tillämpa den föreslagna terroristbrottslagen på handlande under väpnad konflikt. Det är viktigt att detta tydligt slås fast i förarbetena till den nya lagen så att inte tveksamheter uppstår.

Vi vill också, som även utredningen anfört och som bekräftats i nyss nämnda dom, framhålla vikten av att det internationella humanitärrättsliga regelverket ges genomslag vid prövningen av gärningar förövade av icke-statliga väpnade grupper, trots att det för sådana grupper inte finns en uttrycklig rätt att företa stridshandlingar. Att lagföra stridshandlingar som inte strider mot detta regelverk som terroristbrott, eller annan brottslighet, riskerar att urholka väpnade gruppers respekt och incitament för att i sin krigsföring rätta sig efter regelverket.

### **Konkurrens (7.17)**

Vi delar utredningens uppfattning att de konkurrensfrågor som kan uppstå bör hanteras enligt de allmänna principer som gäller i svensk rätt.

Vi vill också understryka vikten av att lagföring sker för såväl brott enligt den föreslagna terroristbrottslagen som för brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, eftersom skyddsintressena skiljer sig åt. Det kan dock komma att uppstå praktiska problem när lagföring ska ske i konkurrens då gärningen kommer att vara föremål för utredning av såväl Säkerhetspolisen som Polismyndigheten, bl.a. i fråga om att dela information mellan myndigheterna.

### **Domsrätt (8)**

Åklagarmyndigheten ser positivt på en förenkling av de nuvarande reglerna och den utvidgning av svensk domsrätt som blir konsekvensen av lagförslaget. Vi instämmer i att terroristbrottsligheten i stor utsträckning är kvalificerad och gränsöverskridande, och att det finns en bred internationell konsensus kring att dessa typer av brott ska vara kriminaliserade. Det finns i det avseendet stora beröringspunkter med krigsbrotten, som även de omfattas av universell domsrätt.

### **Hemliga tvångsmedel (9)**

Användandet av hemliga tvångsmedel är ett mycket viktigt verktyg i utredningar avseende terroristbrott. Åklagarmyndigheten välkomnar därför förslagen om att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas vid förundersökning avseende samtliga brott mot den föreslagna lagen.

Emellertid gör sig de synpunkter som vi anförde under avsnittet ”Särskilt allvarlig brottslighet” gällande även här. Enligt ordalydelsen skulle t.ex. ett olaga frihetsberövande som begås i syfte att tvinga någon att vidta en åtgärd kunna motivera användandet av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, trots att det brottet i normalfallet inte kan föranleda ett sådant användande.

### **Konsekvenser (11)**

Utredningens förslag kommer i viss mån få effekten att fler gärningar kriminaliseras, vilket kan leda till större kostnader för Åklagarmyndigheten att utreda och lagföra brott. Det är dessutom så att utredningens förslag att terroristbrott, som inte är mindre grovt, ska undantas från preskription innebär en viss utvidgning av undantaget i gällande preskriptionsregler. Även detta kan innebära fler ärenden att utreda. Detta till trots, bedöms ändå förslagets ekonomiska konsekvenser vara sådana att de ryms inom myndighetens befintliga anslag.

---

Detta beslut har fattats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Isabelle Bjursten. I beredningen har överåklagaren Lennart Guné, Riksenheten för säkerhetsmål samt krigsbrottsgruppen hos Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet deltagit. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.

Petra Lundh

Isabelle Bjursten

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättsavdelningen

Biblioteket

Lotta Myrén, chefssekreterare