



Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
103 33 STOCKHOLM

Ju.L5@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72)

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat betänkande.

Sammanfattande bedömning

Betänkandet avser dels genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism (terrorismdirektivet), dels ett ställningstagande till om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 217, tilläggsprotokollet) och vilka lagändringar som i så fall krävs.

Ekobrottsmyndigheten har inte något utpekat ansvar för terrorismrelaterad brottslighet. Den brottslighet som är föremål för Ekobrottsmyndighetens arbete, både i underrättelse- och utredningsarbetet, kan dock utgöra delmoment i olika processer för att finansiera aktiviteter med anknytning till terrorism. Det kan exempelvis röra sig om ekonomisk brottslighet för att skapa vinster som kan användas till terrorism.

Ekobrottsmyndigheten anser det vara angeläget att Sverige har kraftfulla möjligheter att förhindra och bekämpa terrorism och att en viktig del i detta arbete är att det finns en ändamålsenlig strafflagstiftning. Det är också viktigt att Sverige internationellt lever upp till sina straffrättsliga åtaganden. Ekobrottsmyndigheten delar utredningens bedömning om att Sverige bör tillträda tilläggsprotokollet och att vissa lagändringar därmed är nödvändiga enligt utredningens förslag. Ekobrottsmyndigheten ser positivt på utredningens förslag och tillstyrker dessa. Ekobrottsmyndigheten vill även framhålla att slutsatserna av den utredning (Ju 2017:G) om ett särskilt straffansvar för att delta i en terroristorganisation som ska redovisas inom kort bör beaktas inom ramen för genomförandet av terrorismdirektivet.

Ekobrottsmyndighetens synpunkter och kommentarer avseende vissa frågor

Brott med anknytning till en terroristgrupp

I terrorismdirektivets artikel 4 åläggs medlemsstaterna att kriminalisera gärningarna att leda en terroristgrupp samt att delta i en terroristgrupps verksamhet. Gärningarna motsvaras av artikel 2 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (terrorisrambeslutet). Frågan huruvida svensk lagstiftning uppfyller kraven på kriminalisering av deltagande i en terroristgrupp har behandlats inom ramen för tidigare lagstiftningsarbeten.



Vid genomförandet av terrorismrambeslutet innebar regeringens tolkning av artikel 2 i terrorismrambeslutet att bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling till brott i flera fall straffbelägger handlingar på ett tidigare stadium än vad terrorismrambeslutet kräver (prop. 2002/03:38 s 48). Utredningen delar den tidigare gjorda bedömningen avseende svensk lagstiftnings förenlighet med artikel 2 i terrorismrambeslutet, som i sak inte skiljer sig från artikel 4 i terrorismdirektivet.

När terrorismrambeslutet genomfördes i svensk rätt ifrågasatte flera remissinstanser, däribland Justitiekanslern och Riksåklagaren, om inte en utvidgad kriminalisering skulle krävas för att svensk lagstiftning skulle kunna anses uppfylla kravet på en kriminalisering av deltagande i en terroristgrupp (prop. 2002/03:38 s 47). Även Lagrådet ställde sig tveksamt till bedömningen att de svenska bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling var tillräckliga för att tillgodose de i artikel 2.2 upptagna kraven på kriminalisering, men ansåg sig inte ha underlag för att motsätta sig att denna bedömning lades till grund för bedömningen av lagstiftningsbehovet (prop. 2002/03:38 s 147).

Vid EU-kommissionens uppföljningar av medlemsstaternas efterlevnad av terrorismrambeslutet har genomförandet av rambeslutets bestämmelse om brott med anknytning till en terroristgrupp i svensk rätt också analyserats.¹ Vid den första uppföljningen konstaterade kommissionen att terroristgrupper och att leda eller delta i deras verksamhet inte har kriminaliserats särskilt i Sverige (med undantag för vissa former av deltagande), men att de som begår sådana gärningar i vissa fall kan bestraffas som gärningsmän eller medverkande till det aktuella terroristbrottet.² Rådet uppmanade härefter medlemsstaterna att genomföra rambeslutet fullt ut i bl.a. denna del.³ Vid den andra uppföljningen konstaterade kommissionen att den omständigheten att Sverige saknar brottsbeskrivningar för samverkan med terroristgrupper och för ledande av terroristgrupper inte automatiskt innebär att terrorismrambeslutets syften inte är uppnådda, men att en sådan ordning kan störa rättsaktens systematiska och politiska resultat och försvåra genomförandet av övriga sammanhängande bestämmelser. Kommissionen uttalade därefter, mot denna bakgrund, att Sverige inte helt har genomfört terrorismrambeslutets artikel 2 om brott med anknytning till en terroristgrupp.⁴ Vidare har kommissionen även gett uttryck för sin uppfattning att syftet med bestämmelsen om brott med anknytning till en terroristgrupp är att självständiga brott för dessa gärningar ska införas även om detta inte uttryckligen anges i rambeslutet.⁵

¹ Rapport från kommissionen enligt artikel 11 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (KOM[2004]409 slutlig och SEK[2004]688, ”kommissionens första genomföranderapport”), Rapport från kommissionen enligt artikel 11 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (KOM[2007]681 slutlig och SEK[2007]1463, ”kommissionens andra genomföranderapport”)

² Kommissionens första genomföranderapport s 6.

³ Rådets dokument 11687/2/04 REV 2 DROIPEN 40, 12.10.2004.

⁴ Kommissionens andra genomföranderapport s 7.

⁵ Commission staff working document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (COM[2014] 554).



Högsta domstolen har i två avgöranden konstaterat att blotta deltagandet i en kriminaliserad organisation inte motsvarar brott enligt svensk lag i andra fall än då det är fråga om så kallad olovlig kårverksamhet enligt 18 kap. 4 § brottsbalken (Jfr NJA 2010 N 48 och NJA 2008 N 46).

Kommissionens uttalanden i uppföljningarna av medlemsstaternas efterlevnad av terrorismrambeslutet sett i ljuset av de avgöranden från Högsta domstolen som tillkommit efter det att terrorismrambeslutet genomförts i svensk rätt gör att det torde vara tveksamt om svensk lagstiftning i dess nuvarande utformning uppfyller kravet på en kriminalisering av att leda eller delta i en terroristgrupps verksamhet såsom det tar sig uttryck i artikel 4 i terrorismdirektivet.

Regeringen har den 2 maj 2017 gett en utredare i uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation samt att lämna lagförslag utifrån de överväganden som görs (Ju 2017:G). Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2017 och sker inte som en del av genomförandet av terrorismdirektivet. Mot bakgrund av vad som anförts ovan avseende svensk lagstiftnings förenlighet med artikel 4 i terrorismdirektivet anser Ekobrottsmyndigheten att de slutsatser och författningsförslag som lämnas inom ramen för uppdraget i utredningen Ju 2017:G bör beaktas vid genomförandet av terrorismdirektivet.

Utvidgad kriminalisering i terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen

Ekobrottsmyndigheten har underhand tagit del av Åklagarmyndighetens yttrande avseende aktuellt betänkande och vill framföra följande. Ekobrottsmyndigheten delar Åklagarmyndighetens bedömning att utredningens förslag till utvidgad kriminalisering avseende terroristbrott samt rekrytering, utbildning och resor i terrorismsyfte är nödvändiga för att Sverige ska anses ha genomfört direktivet och tilläggsprotokollet fullt ut. Samma sak gäller den föreslagna utvidgningen av straffbestämmelserna om finansiering av handlingar som typiskt sett kan leda till att ett terroristbrott begås. Utredningen lämnar en välgrundad och väl avvägd redogörelse för behovet av att genomföra de föreslagna författningsändringarna och Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslagen.

Detta yttrande har beslutats av vikarierande generaldirektören Fredrik Holmberg. I ärendets slutliga handläggning har chefsjuristen Lena Lindgren Schelin deltagit. Kammaråklagare Michael Målqvist har varit föredragande.

Fredrik Holmberg

Michael Målqvist

Kopia till
Justitiedepartementet/Å